

Användningen av Polisens beslutskoder

En kvalitetsstudie inom kriminalstatistiken

Användningen av Polisens beslutskoder

En kvalitetsstudie inom kriminalstatistiken

Kvalitetsstudie 2

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

ISSN 1100-6676
URN:NBN:SE:BRA-551

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Anton Färnström
Produktion: Ordförandet AB

Denna rapport kan laddas ner från Brå:s webbplats www.bra.se

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Innehåll

Förord.....	5
Summary.....	6
Sammanfattning.....	11
Inledning.....	15
Disposition.....	22
Syfte och genomförande.....	24
Syfte och frågeställningar.....	24
Material.....	25
Metod.....	26
Resultat.....	28
Polisens tillämpning av beslutskoder.....	28
Tillämpningen av beslutskod 13.....	45
Användningen av beslutskoder i kriminalstatistiken.....	48
Slutsatser.....	56
Kvaliteten i Polisens beslutskodssystem.....	56
Brister i presentationen av statistiken.....	57
Statistikens kvalitet.....	58
Diskussion.....	60
Det nya beslutskodssystemet.....	60
Erfarenheter att ta med i utvecklingen av kriminalstatistiken.....	62
Kvalitetshöjande arbete.....	64
Litteratur.....	65
Bilaga 1. Beskrivning av beslutskategorier.....	67
Bilaga 2. Fritextkategorier till beslutskod 13 (Annat).....	73
Bilaga 3. Polisens beslutskoder.....	74
Bilaga 4. Polisens beslutskoder och uppkläring.....	75

Förord

För att avsluta utredningar om brott och brottsmisstankar kan polis och åklagare väcka åtal, utfärda strafföreläggande, meddela åtalsunderlåtelse eller fatta andra beslut som av olika skäl innebär att ärendet läggs ner. Besluten registreras med hjälp av beslutskoder i Polisens och Åklagarmyndighetens administrativa datasystem. Information om beslutskoderna utgör därefter en viktig byggsten till den officiella statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.

Ett av Brås huvuduppdrag är att producera den officiella kriminalstatistiken. I detta uppdrag ingår att redovisa statistikens kvalitet och verka för att viktiga kvalitetsaspekter studeras samt genomlysas och slutligen förbättras.

Som ett led i detta arbete har Brå undersökt hur Polisen använt de beslutskoder som gällde fram till och med 2012. Syftet med studien är att undersöka hur användningen av beslutskoderna påverkat kriminalstatistiken för att skapa underlag till kvalitetshöjande åtgärder i brottsstatistiken.

Under 2012 implementerades ett nytt gemensamt system för beslut på brott och brottsmisstankar inom polis- och åklagarväsendet. Studien ger värdefulla erfarenheter till arbetet med att anpassa statistiken till den nya beslutsstrukturen.

Rapporten har författats av enhetsrådet Anton Färnström, under ledning av enhetschefen Louise Ekström. Jur. kand. Madeleine Lyberg har genomfört intervjuer och utredningar av rättspraxis samt medverkat i författandet av rapportens inledning och resultatkapitel. Statistiker Linnea Abramowski har bidragit i arbetet med att utforma studiens metoder. Ett särskilt tack riktas till fil. dr. Lars Dolmén, forskare på Rikspolisstyrelsen, och till Klas Blomqvist, expert på klassifikationer vid Statistiska centralbyrån, för värdefulla synpunkter angående studiens analyser, slutsatser och framställning.

Stockholm i november 2013

Erik Wennerström
Generaldirektör

Louise Ekström
Enhetschef

Summary

The Swedish National Council for Crime Prevention is responsible for producing, administering and developing Sweden's official crime statistics. The commission involves documenting and specifying the quality of the various forms of statistics. The Council has therefore initiated a series of quality-control studies that will contribute to producing greater clarity regarding the quality of the raw data that provide the basis for Sweden's crime statistics. This report presents the results of the second study in this series, which focuses on the usage of decision codes by the Swedish Police.

The purpose of the study is two-fold. Firstly, the study aims to describe the coding-system that was utilized by the Swedish Police until 2012 and the quality of the statistics that have been based on these codes. Secondly, the study has the objective of providing knowledge that will form the basis of an assessment regarding the development of a new coding system that has recently been introduced and of what is needed in order to assure the production of high quality statistics in the future. The report is thus both a historical documentation and a necessary basis for the future development of the Swedish official statistics in this area. The lessons that can be drawn on the basis of the study are also relevant for others who produce and use statistics based on administrative registers.

The focus of the study is directed at the quality of the statistics. Questions regarding whether or not the police are conducting their work efficiently or making the correct decisions are not addressed.

Police decision codes

When a police officer decides to terminate or dismiss an investigation, this decision should be registered in the police's case management system. When registering these decisions, police officers have to choose between different decision codes. The choice of decision code reflects the reason for the decision, and constitutes part of the information that is communicated to the injured party. The National Council collects information on which decision codes have been used via regular data transfers from the police, and these data are then used to produce statistics regarding cleared offences, persons suspected of offences and offence-participations.

The choice of decision code also has a practical significance in the investigative work of the police. The decision code selected by the police determines whether or not the suspect will remain in the police's central investigation register. Thus the police's decision codes play a key role not only in the official criminal statistics, but also in the practical work of the police.

Structure of the study

The National Council's analysis has been based on a number of sources and methods. A review of the most important reference literature has been conducted to facilitate describing the intended field of application of the decision codes. Interviews have been conducted with investigating officers in order to ascertain how they interpret the different decision codes and whether there is any disagreement among these interpretations. The police's decision code number 13 (Other), which is a residual category with a related free-text field, has been reviewed to establish the content of the free-text formulations. These free texts have been categorized with the aid of automatic coding and a random sample. Furthermore, a range of statistical data from the National Council's database has been examined in order to illustrate how often the different decision codes are used.

The results are presented in three separate chapters. The first includes a detailed description of the field of application of the decision codes and of the extent to which they were used in 2011. This presentation is based on a division of the decision codes into five thematic groups. The second results chapter has been dedicated to analyzing the way in which Decision Code 13 (Other) functions in the decision code system. The third results chapter addresses the issue of how deficiencies in the use of decision codes affect the official statistics relating to cleared offences, persons suspected of offences and offence-participations.

Following the presentation of results, the conclusions chapter presents a summary of the findings and an assessment of the quality of the statistics relating to cleared offences, persons suspected of offences and offence-participations.

The study's final chapter is dedicated to assessing and investigating the opportunities to produce statistics that maintain a high quality, particularly taking into account the fact that the Swedish Police and the Swedish Prosecution Authority have now introduced a new set of decision codes.

The study concludes with a summary of important lessons based on the results of the study, which also apply to other areas of the official crime statistics. These lessons are probably also relevant to other actors that use or are involved in the production of statistics based on administrative registers.

Results

The results of the study show that there are several deficiencies in the police's decision code system, as well as in the application of these decision codes.

Firstly, the decision codes are not mutually exclusive. It has for example emerged that Code 1 (Absence of leads that might be followed) and Code 25 (Offence can evidently not be investigated) cannot be distinguished from one another.

Secondly, the decision codes have more than one purpose, and consequently individual decision codes cannot easily be interpreted based on their wording. For example, Decision Code 3 (Offence cannot be substantiated) refers to events where the case is dismissed because a person suspected of an offence cannot be tied to the offence, and where the investigation and where the measures taken to investigate the offence have exceeded a certain minimum level. However, the wording *Offence cannot be substantiated*, indicates that a significantly larger number of situations are included, such

as cases where it is not clear whether the act as such in fact constitutes an offence.

Thirdly, the coding instructions are inadequate. There are no central guidelines from the Swedish National Police Board (RPS) on how the codes should be used. Instead police officers are referred to the book *Förundersökning (Criminal Investigation)* by Bring and Diesen (2009), or to various decisions by the Parliamentary Ombudsmen (JO). However, these sources do not cover all of the codes, and they do not have the same significance as central guidelines by RPS.

Fourthly, and most importantly, it emerged from the interviews with the investigating officers that there are different interpretations of how the decision codes should be used.

Fifthly, it also emerged from the interviews with investigating officers that they have a need to communicate their decisions to injured parties in a more nuanced or detailed way than the specified decision codes allow. For example, many investigating officers prefer to write their own motivation, using Decision Code 13 (Other), instead of using Decision Code 5 (The act does not constitute an offence), because this can be perceived as offensive by the injured party.

Given the above-mentioned factors, a number of deficiencies have been identified in the presentation of statistics on cleared offences.

To begin with, there are problems distinguishing between offences that have been cleared and offences that have not been cleared. In part, this problem relates to the free texts associated with Decision Code 13 (Other), in cases that could have been coded as either Decision Code 1 (Absence of leads that might be followed), Code 25 (Offence can evidently not be investigated) or Decision Code 2 (No investigation result). The overall effect of this problem is difficult to estimate, particularly considering the fact that investigating officers have varying perceptions as to how the different decision codes should be used.

Another problem in the presentation of statistics relating to investigations concluded by means of technical clearance decisions is that the presentation is very detailed. The various types of clearance decision are presented in separate columns, one for each decision code. Given the extensive problems that exist with regard to distinguishing between the different decision codes, this is inappropriate.

Persons suspected of offences:

The decision codes that are linked to the definition of registered suspects are relatively easy to interpret (*Suspected under 15 years of age, Statute of limitations exceeded etc.*). There is therefore reason to assume that these codes are applied more uniformly than others. This is supported by the fact that relatively few of the decisions taken with reference to Decision Code 13 (Other) had free-text formulations that could be interpreted as representing any of the technical clearance grounds associated with these particular codes.

However, given the definition of persons suspected of offences, additional decision codes from the police might be included in the definition. This would have a considerable impact on the number of persons registered as suspects in the official statistics. This effect should be investigated in more detail, although it has not been possible to conduct such an analysis within the framework of this study.

Assessment of the quality of statistics

The main conclusions of the study are as follows:

The quality of the statistics relating to technically cleared offences is not sufficient for the statistics' intended field of application and there is reason for the National Council to conduct a review of the structure of the statistics, with the aim of creating a more relevant categorization that is also of better quality.

It has not been possible in this study to conduct an exhaustive assessment of the quality of the statistics relating to persons suspected of offences. However, it can be noted that the decision codes that define which individuals should be included in the statistics are only marginally affected by the distinction problems between the decision codes that have been identified. This means that the statistics on persons suspected of offences may be regarded as being relatively robust over time. However, it remains to be investigated whether the group of decision codes that define whether or not an individual should be registered as a suspect is appropriate in relation to the objectives and field of application of the statistics. The same assessment applies also to the statistics relating to offence-participations.

A new decision code system

New decision codes were implemented at the end of 2012 at the Swedish Police and the Swedish Prosecution Authority, which have a hierarchical structure based on the following three levels: *type of decision*, *reason* and *motivation*. This structure is new to the police, whereas it is largely the same as the system that was already in use at the Prosecution Authority. For the police, the new system provides a greater clarification of the purpose of the different codes, together with an increased number of predefined motivations that investigating officers can choose between. The division of the codes into different hierarchical levels makes it easier to interpret the different codes, which should decrease the problems associated with distinguishing between the codes. Furthermore, the increased number of motivations should lead to a decrease in the need to use free-text formulations in order to clarify nuances in the reasons as to why certain decisions are taken. Another potentially positive effect of the implementation of a hierarchical system is that any problems associated with distinguishing between codes can now be isolated to the more detailed levels – reason and motivation. Taken together, the changes should lead to substantially improved opportunities to produce high quality statistics.

However, all the necessary conditions for guaranteeing an improvement in the statistics are not yet in place. The greatest flaw in the system is the absence of central guidelines on the use of decision codes from the Swedish Police. This means that even with the new decision code system, substantial differences may be expected with regard to how different police officers and prosecutors perceive the various decision codes' fields of application. Another factor that might conceivably constitute a problem is that the new decision code system provides extensive opportunities for the use of free-text formulations at the more detailed reporting levels. The impact of this needs to be investigated before statistics relating to these more detailed levels are produced.

Measures to improve statistics relating to decisions to terminate investigations

Based on the results of the study, the National Council will be working in several ways to improve the statistics relating to decisions to terminate investigations. The following immediate measures are planned:

- 1) A review of the statistics on cleared offences with the aim of producing greater relevance and reliability.
- 2) A detailed study of the quality of the statistics relating to persons suspected of offences. Pending the completion of this detailed study, the National Council will be clarifying what the statistics relating to persons suspected of offences, as they are currently structured, refer to and how they should be used. The same applies to the statistics relating to offence-participations.
- 3) The National Council will initiate contacts with the Swedish Police in order to promote the formulation of instructions regarding how the new decision codes should be used.
- 4) The National Council will disseminate the knowledge on the quality of the statistics that has emerged in this study in a number of different ways. These will include targeted information initiatives directed at the main users of the statistics, and also the updating of all product descriptions related to the statistics based on the decision codes in question.
- 5) The results and lessons from the study will also comprise an important part of the work being conducted to develop new statistics in line with the development of the new system for Information management in the justice system (RIF).

Sammanfattning

Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för att producera, förvalta och utveckla Sveriges officiella kriminalstatistik. I uppdraget ingår att dokumentera och kvalitetsdeklarera produkterna i statistiken. Brå har därför påbörjat en serie kvalitetsstudier som ska bidra till en ökad klarhet över kvaliteten i statistikens grunduppgifter. I föreliggande rapport presenteras resultatet av den andra studien i denna serie, som fokuserar på Polisens användning av beslutskoder.

Syftet med studien kan beskrivas i två delar. För det första presenteras en bild av det beslutskodssystem som varit i bruk fram till och med 2012 samt kvaliteten på den statistik som baserats på koderna. För det andra utgör studien underlag till en bedömning av det nya beslutskodssystemet samt vad som krävs för att säkerställa att statistik med hög kvalitet ska kunna produceras framöver. Rapporten utgör således både en historisk dokumentation och ett underlag till framtida utvecklingsarbete. De lärdomar som kan dras av studien är relevanta för de som producerar och använder statistik baserat på administrativa register.

Studiens fokus är statistikens kvalitet. Frågor gällande om polisen bedriver det brottsutredande arbetet på ett effektivt sätt eller ej, eller om de fattar rätt beslut inom ramen för det brottsutredande arbetet, besvaras inte i denna studie.

Polisens beslutskoder

När en polis fattar beslut om att avsluta eller skriva av en utredning ska det registreras i Polisens ärendehanteringssystem. Vid registreringen har polisen olika beslutskoder att välja mellan. Valet av kod avspeglar motivet till beslutet och utgör en del av den information som delges målsägaren. Brå tar emot information om vilka beslutskoder som använts genom regelbundna dataöverföringar från Polisen. Dessa uppgifter används sedan i framtagandet av statistik över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.

Valet av beslutskod har även en praktisk betydelse i Polisens spaningsarbete. Valet av kod avgör om den misstänkta personen kommer att kvarstå i Polisens centrala spaningsregister eller ej. Polisens beslutskoder fyller således en central roll i den officiella kriminalstatistiken men också i Polisens praktiska arbete.

Studiens utformning

Till underlag för analysen har Brå använt flera källor och metoder. En genomgång av den viktigaste referenslitteraturen har gjorts för att kunna beskriva beslutskodernas tilltänkta användningsområde. Intervjuer har genomförts med förundersökningsledare för att ta reda på hur de tolkar de

olika beslutskoderna, samt om det finns en oenighet i tolkningarna. Polisens beslutskod nummer 13 (Annat), som är en restkategori med ett tillhörande fritextfält, har granskats avseende fritextformuleringarnas innehåll. Med hjälp av automatisk kodning och ett slumpmässigt urval har fritexterna sorterats i olika underkategorier. Dessutom har statistikuttag gjorts från Brås databas för att belysa hur ofta de olika beslutskoderna används.

Resultaten presenteras i tre separata kapitel. I det första finns en ingående beskrivning av beslutskodernas användningsområde samt i vilken omfattning de använts under 2011. Redogörelsen är uppdelad i fem tematiska grupper. Det andra resultatkapitlet har ägnats helt åt att analysera hur beslutskod 13 (Annat) fungerar i beslutskodssystemet. Det tredje resultatkapitlet behandlar frågan om hur tillämpningen av beslutskodernas påverkar den officiella statistiken över uppräklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.

I slutsatskapitlet sammanfattas resultaten och en bedömning av kvaliteten på statistiken över uppräklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden presenteras.

Studiens sista kapitel ägnas åt att bedöma och utreda möjligheterna till att producera statistik som håller hög kvalitet framöver. Med utgångspunkt i lärdomarna gällande det tidigare beslutskodssystemets brister görs en bedömning av vilka problem som kan uppstå i Polisen och Åklagarmyndighetens nya beslutskodssystem, samt vad som krävs för att statistik med hög kvalitet ska kunna produceras.

Studien avslutas med en redogörelse av erfarenheter från studien som är viktiga för andra produkter i kriminalstatistiken. Dessa har även relevans för andra aktörer som är involverade i produktion av statistik baserad på administrativa register.

Resultat

Studiens resultat visar att det finns brister i Polisens beslutskodssystem och faktorer avseende tillämpningen av beslutskoderna som påverkar kvaliteten i de delar av den officiella kriminalstatistiken som baseras på koderna.

För det första är beslutskoderna inte ömsesidigt uteslutande. Det har exempelvis framkommit att beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) och beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) inte kan skiljas åt.

För det andra har beslutskoderna fler än ett syfte, vilket leder till att enskilda beslutskoder inte på ett enkelt sätt kan tolkas utifrån ordalydelsen. Till exempel avser beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) de fall där ärendet läggs ner på grund av att en misstänkt person inte kan knytas till brottet, och där utredningen har haft en viss omfattning. Enbart lydelsen *Brott kan ej styrkas* indikerar dock att en betydligt större mängd situationer ingår, såsom fall då det inte är säkert om handlingen i sig är ett brott eller ej.

För det tredje är instruktionerna otillräckliga. Det finns inte aktuella riktlinjer från Rikspolisstyrelsen (RPS) om hur koderna ska användas. De externa källor som Polisen kan utgå från där användningen av beslutskoderna behandlas täcker inte heller samtliga koder.

För det fjärde har det i intervjuerna med förundersökningsledare framkommit att det finns olika tolkningar av hur beslutskoderna ska användas.

För det femte har det i intervjuerna med förundersökningsledarna framkommit att de har ett behov av att kommunicera de beslut som fattas med målsägare på ett mer nyanserat eller utförligt sätt än vad som kan tillgodoses av de på förhand formulerade motiveringarna som tillhör de olika beslutskoderna. Till exempel är det många förundersökningsledare som

föredrar att skriva en egen motivering med beslutskod 13 (Annat), istället för att använda beslutskod 5 (Gärningen ej brott), eftersom det annars kan uppfattas som stötande av målsägaren.

Med utgångspunkt i ovan uppräknade faktorer har ett antal brister identifierats i redovisningen av uppklarade brott, särskilt avseende statistiken över tekniskt uppklarade brott.

Till att börja med finns det gränsdragningsproblem mellan tekniskt uppklarade brott och ouppklarade brott. Dels handlar det om fritexter tillhörande beslutskod 13 (Annat), som hade kunnat kodas som antingen beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas), 25 (Brott kan uppenbart ej utredas) eller 2 (Ej spaningsresultat). Den sammantagna effekten är svår att skatta, med tanke på att det även finns skilda uppfattningar om hur de olika beslutskoderna ska användas hos förundersökningsledarna på Polisen.

Ett annat problem i redovisningen av statistiken över tekniskt uppklarade brott är att den är så pass detaljerad. I olika kolumner redovisas de olika uppklaringsgrunder som förekommer i beslutskoderna var för sig. Detta är olämpligt med tanke på de omfattande tolknings- och gränsdragningsproblem som finns mellan olika beslutskoder.

Beslutskoderna används även för att definiera vilka som ska ingå i statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden. Det har därför också gjorts en analys över vilken påverkan de identifierade bristerna har för de statistikprodukterna.

De av polisens beslutskoder som är kopplade till definitionen av misstänkta personer är förhållandevis enkla att tolka (misstänkt under 15 år, brott preskriberat etc.). Därmed finns anledning att anta att registreringen av dessa är mer enhetlig än för andra beslutskoder. Det styrks av att det var ett förhållandevis litet antal beslut tagna med beslutskod 13 (Annat) som hade fritextformuleringar som kunde tolkas som någon av dessa nedläggningsgrunder.

Givet definitionen av misstänkta personer skulle däremot fler beslutskoder från Polisen kunna ingå. Det skulle ha en avsevärd inverkan på antalet misstänkta personer. Den effekten behöver dock utredas närmare och det har inte funnits utrymme att göra en sådan analys inom ramen för den här studien.

Bedömning av statistikens kvalitet

I ljuset av studiens resultat gör Brå bedömningen att kvaliteten på statistiken över tekniskt uppklarade brott inte är tillräcklig för sitt tilltänkta användningsområde och det finns övervägande skäl för Brå att genomföra en översyn av statistikens uppbyggnad, i syfte att skapa en mer relevant indelning, med högre kvalitet.

I den här studien har det inte funnits möjlighet att göra en uttömmande bedömning av kvaliteten i statistiken över misstänkta personer. Det finns dock skäl att anta att det urval beslutskoder som definierar vilka personer som ska ingå i statistiken endast i en marginell omfattning påverkas av de gränsdragningsproblem mellan beslutskoderna som identifierats. Det innebär att statistiken över misstänkta personer kan ses som relativt robust över tid. Det återstår dock att utreda om urvalet av beslutskoder, som definierar om en person ska räknas som misstänkt eller inte, är väl valt med tanke på statistikens syfte och användningsområde. Samma bedömning som för statistiken över misstänkta personer gäller för statistiken över brottsdeltaganden.

Ett nytt beslutskodssystem

Sedan slutet av 2012 har Polisen och Åklagarmyndigheten fått nya beslutskoder där det görs en hierarkisk uppdelning av besluten enligt beslutstyp, skäl och motivering. För Polisen innebär det en i grunden ny struktur, som i huvudsak liknar Åklagarmyndighetens system. Det innebär att syftena med de olika koderna renodlas och att antalet fördefinierade motiveringar som kan väljas utökas. Uppdelningen av koderna i olika hierarkiska nivåer gör det enklare att tolka innebörden av varje enskild beslutskod. Den utökade mängden koder att välja bland torde också leda till ett minskat behov av att använda fritextformuleringar för att nyansera motivet bakom olika nedläggnings- och avskrivningsbeslut. Ytterligare en positiv effekt av att tillämpa ett hierarkiskt system är att eventuell påverkan av tolkningsproblem mellan vissa koder kan isoleras till de mer detaljerade nivåerna – skäl och motivering. Sammantaget borde ovanstående förändringar innebära väsentligt förbättrade möjligheter att ta fram statistik med hög kvalitet.

För att realisera en förbättring av statistikens kvalitet krävs dock att samtliga nödvändiga förutsättningar finns på plats. Den största bristen är att det saknas centrala riktlinjer om beslutskodernas användning från Polisen. Det innebär att man även med det nya beslutskodssystemet kan förvänta sig stora skillnader i hur olika poliser och åklagare uppfattar beslutskodernas användningsområden. En annan faktor som kan utgöra ett problem är att det nya beslutskodssystemet erbjuder omfattande möjligheter till fritextanvändning på de mer detaljerade redovisningsnivåerna. Detta är en fråga som behöver utredas innan statistik över beslutskodsanvändande på dessa nivåer skapas.

Förbättringsåtgärder för statistiken över nedläggningsbeslut

Mot bakgrund av studiens resultat kommer Brå att arbeta på flera sätt för att förbättra statistiken. De omedelbara åtgärder som planeras är följande:

- 1) En översyn av statistiken över tekniskt uppklarade brott i syfte att uppnå en större relevans och tillförlitlighet.
- 2) En fördjupad studie av kvaliteten i statistiken över misstänkta personer. Till dess kommer Brå att förtydliga vad statistiken över misstänkta personer, såsom den är utformad idag, avser och hur den ska användas. Detsamma gäller statistiken över brottsdeltaganden.
- 3) Brå kommer att initiera kontakter med Polisen för att främja att instruktioner tas fram rörande hur de nya beslutskoderna ska användas.
- 4) Brå kommer på ett flertal sätt att sprida den kunskap om statistikens kvalitet som har framkommit i den här studien. Det kommer att ske via riktade informationsinsatser till statistikens huvudanvändare, och även genom en uppdatering av samtliga produktbeskrivningar som berör statistik som baseras på beslutskoderna.
- 5) Studiens resultat och lärdomar kommer att utgöra en viktig del i arbetet med att utveckla ny statistik i enlighet med utvecklingen inom Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Inledning

Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar sedan den 1 juli 1994 för den officiella kriminalstatistiken.¹ Statistikprodukterna i kriminalstatistiken syftar till att återspegla hanteringen av brott inom rättsväsendet. Frågor som de ska besvara är bland annat hur många brott som anmäls, hur många personer som misstänks för brott, hur många fällande domar som avkunnats och så vidare.

I Brås uppdrag ingår att dokumentera och kvalitetsdeklarera statistiken.² Det inkluderar att redogöra för problem och brister i produkten så att användaren ska veta vilken kvalitet statistiken har och därigenom hur den kan användas. De statistikproducerande myndigheternas ansvar för frågor som rör kvaliteten i den officiella statistiken framgår också av de riktlinjer som utfärdats av Rådet för den officiella statistiken (ROS): ”Myndigheten avgör om statistikens kvalitetsnivå är tillräcklig, i relation till hur den används.”³

Enligt Lagen om den officiella statistiken (2001:99) ska sju kvalitetskriterier tillämpas för den officiella statistiken. De är relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet och samstämmighet. Dessa kriterier speglar de krav som ställs på den Europeiska statistiken i EU:s statistikförordning.⁴

För att kunna bedöma statistikens kvalitet och ta fram kvalitetsdeklarationer, behöver myndigheten studera kvaliteten kontinuerligt, till exempel genom systematisk granskning av indata i den löpande produktionen eller makrogranskning av statistiken när den väl tagits fram. Ett flertal aktörer har också lyft fram behovet av att löpande genomföra mer fördjupade studier.

I de riktlinjer som ROS tagit fram står att den statistikproducerande myndigheten ska genomföra löpande kvalitetsstudier för att kunna uppnå ”tillräcklig kvalitet”.⁵ En kontinuerlig uppföljning och granskning av statistikens kvalitet är vidare ett centralt tema i Eurostats riktlinjer till medlemsländerna för produktionen av europeisk statistik.⁶ Även Statskontoret har, i samband med sin granskning av tre statistikprodukter på Brå, framhållit betydelsen av att genomföra löpande kvalitetsstudier.⁷

Mot bakgrund av Statskontorets rekommendationer startade Brå 2012 en serie kvalitetsstudier med syftet att skapa en ökad klarhet om kvaliteten i statistikens grunduppgifter. Planeringen av kvalitetsstudierna och deras uppföljning sker i samverkan med statistikens användare och fokus är de

¹ I kriminalstatistiken ingår statistiken om anmälda brott, misstänkta personer, upklarade brott, lagföringar, kriminalvård samt återfall i brott.

² Se 13 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

³ SCB 2006:1, s. 6

⁴ Förordning nr 223/2009, artikel 12

⁵ SCB 2006:1, s. 14.

⁶ Code of Practice 2011.

⁷ Statskontoret 2011:15, s. 48 samt bilaga 2, s 21.

uppgifter inom kriminalstatistiken som bedöms utgöra de största potentiella felkällorna.

Att undersöka felkällor i kriminalstatistiken

De viktigaste felkällorna för statistiska undersökningar kan delas in i fem kategorier: ramfel, specifikationsfel, fel orsakat av bortfall, mätfel och bearbetningsfel.⁸ För kriminalstatistiken, som baserar sig på administrativa register, kan mätfel, bearbetningsfel och specifikationsfel anses vara de viktigaste. Genom att ställa felkällorna i perspektivet av den statistiska produktionens olika moment, blir det tydligt vilka möjligheter som finns att undersöka och hantera dem.⁹

Specifikationsfel är fel som uppstår när en viss variabel i en statistikprodukt inte klarar av att mäta det väsentliga i den underliggande frågeställningen.¹⁰ Att åtgärda specifikationsfel för frågeundersökningar innebär ofta att arbeta med formuleringen av de frågor som sänds ut. För statistik baserat på administrativa register, finns ofta ingen möjlighet att påverka vilken information som samlas in. Det gäller istället att förstå det data som finns tillgängligt så att mått och kategorier i statistiken sätts samman på ett korrekt sätt. Specifikationsfel kan till exempel uppstå om den statistikproducerande myndigheten missförstår betydelsen av vissa variabler eller koder i det indata som erhålls och därmed bygger koncept och mått på en felaktig uppfattning. För Brås del är upplästa brott ett exempel på ett sådant mått. Då uppläsning inte finns som en variabel i det indata Brå tar emot, behöver måttet skapas utifrån andra uppgifter, i detta fall ett urval av Polisens besluts-koder. En närmare beskrivning av uppläsningsmåttet finns längre fram, under resultatkapitlet.

Mätfel kan uppstå vid inmatningen av uppgifter i de system som levererar grunduppgifter till Brå, till exempel om personal på Polisen inte följer instruktioner och därför registrerar fel. Bearbetningsfel kan härledas till den statistiska produktionsprocessen och uppstår i hanteringen av data efter den initiala registreringen. Bearbetningsfel kan således uppstå både på Brå, som är statistikansvarig myndighet, men även på till exempel Polisen, som levererar data till Brå.

Hur bearbetningsfel kan uppstå och avhjälpas beskrivs enklast med en genomgång av produktionsprocessens olika delar. Brå delar upp produktionsprocessen i tre delprocesser: input, throughput och output.

Det första steget, input, omfattar överföringen av data till Brå från levererande myndigheter. Det kan innebära att Brå erhåller en datafil från exempelvis Polisen med information om registreringar som gjorts den senaste veckan, som sedan läses in i Brås databas. I detta processteget görs en granskning av indatas kvalitet genom olika kontroller, exempelvis ett värdes rimlighet och giltighet. I det andra steget, throughput, lagras grunduppgifterna i Brås produktionsdatabas, där det också sker en klassificering av data samt beräkningar av de mått och estimat som utgör underlag för de statistiska tabeller som sedan publiceras. Det sista steget, output, innebär publicering av de slutliga statistiska tabellerna och sammanfattningar av resultatet. Rubriksättning, produktbeskrivningar samt layout tillhör outputsteget.

⁸ Biemer & Lyberg, s. 39. Det finns även andra ramverk för kategorisering av felkällor som skulle kunna användas. Ett exempel är från MIS 2001:1 som tagits fram av SCB. Där beskrivs fem "osäkerhetskällor"; urval, ramtäckning, mätning, svarsbortfall, bearbetning och modellantaganden, s 8.

⁹ Angreppssättet beskrivs som en process-driven strategi av Verschaeren, s 4.

¹⁰ Biemer & Lyberg, s 28.

Tekniska problem vid överföring av datafiler mellan myndigheterna, liksom vid inläsning i Brås databas, går oftast att spåra och upptäcka med hjälp av systematiserade kontroller. Fel som uppstår på grund av Brås metoder att hantera, bearbeta och beskriva data, går också relativt lätt att hitta med hjälp av goda granskningsrutiner. Brå har rutiner både för mikrogranskning av enskilda ärenden och för makrogranskning av de totala flödena av uppgifter till myndigheten. Rimligheten i den statistiska outputen granskas också med hjälp av på förhand uppsatta kontroller. I sällsynta fall händer det att användare upptäcker fel vid den statistiska outputen och meddelar Brå. Bearbetningsfelen är således relativt väl bevakade.

Specifikationsfel kan också sägas ligga inom den statistikproducerande myndighetens kontroll vid framställning av statistik baserat på administrativa register eftersom begrepp som uppklarade brott och misstänkta personer skapas utifrån de variabler och koder som finns tillgängligt i det data Brå mottar.

Mätfel är svåra att kontrollera då de uppstår utanför den statistiska produktionsprocessen. Mätfelen gäller alla grunduppgifter till statistiken som registreras i datasystemen hos myndigheterna.¹¹ Registreringen av till exempel ett ärende, ett beslut eller ny brottsmisstanke är beroende av en manuell överföring, från en användare till ett dataprogram. En förutsättning för statistikens kvalitet är därmed att samtlig personal i rättsväsendet som arbetar med registrering av grundinformation håller en hög och enhetlig standard i det administrativa arbetet. Det gäller allt från polisassistenter som tar emot anmälningar via telefon, administratörer på åklagarmyndigheten som registrerar åklagarnas beslut till domare som själva registrerar de beslut de tar i tingsrätten.

Som statistikproducerande myndighet har Brå mycket liten kontroll över denna registrering.¹² Det beror i stor utsträckning på att korrektheten i grundinformationen inte kan granskas med hjälp av systematiska och maskinella kontroller. Uppgifterna kan vara formellt korrekta, och endast vid en mycket detaljerad granskning kan brister framträda. Det kan till exempel handla om att fel ålder på gärningspersonen angetts, att relationen mellan offer och förövare inte är sådan som den registrerande personen först bedömt eller att tidpunkten för brottet är fel då målsägare har en otydlig minnesbild. För att kunna upptäcka fel i sådana uppgifter krävs ofta tillgång till omfattande referensmaterial, liksom resurser för att genomföra fördjupade granskningar. Det kan då vara fråga om aktgranskningar, intervjuer och sekundära bedömningar i rättsfrågor. Sådana metoder kan inte kostnadseffektivt användas för att granska alla de uppgifter som levereras till Brå, men det är möjligt att göra bedömningar av kvaliteten baserat på ett urval inom ramen för fördjupade kvalitetsstudier.

Behovet av kvalitetsstudier av statistikens grunduppgifter bekräftas av Statskontoret, som även gjort bedömningen att det framförallt är i indata som de största potentiella felkällorna återfinns. Statskontoret skriver i sin rapport Brå och kriminalstatistiken att ”Kvaliteten i indata är nyckeln till en tillförlitlig statistikproduktion”.¹³ Samtidigt konstaterar Statskontoret att det för Brå är svårt att påverka uppgiftslämnandet.¹⁴

¹¹ Det kan diskuteras om fel som uppstår vid registreringar av uppgifter i en administrativ myndighets datasystem ska klassas som ett mätfel eller som ett bearbetningsfel. En förklaring till svårigheterna med att använda begreppen är att Biemer och Lyberg beskriver dem ur perspektivet av urvalsundersökningar och inte statistik baserat på administrativa register.

¹² De medel som Brå har för att påverka hur registreringen sker begränsar sig till utformningen av vissa instruktioner, kravställning vid utformningen av nya system och enskilda informationsinsatser etc.

¹³ Statskontoret 2011, s. 39.

¹⁴ Statskontoret 2011, s. 41.

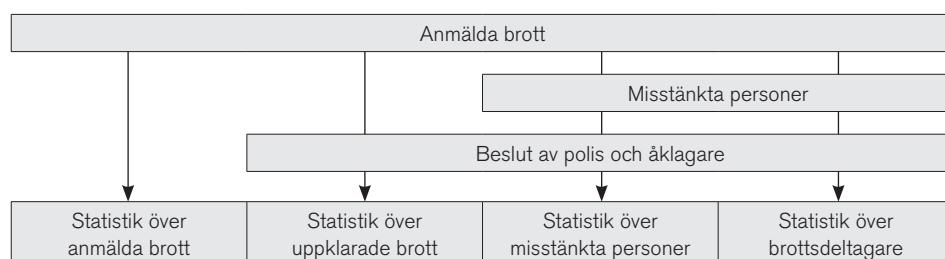
Grundinformation om beslut från polis och åklagare

I den första kvalitetsstudie som Brå genomförde studerades användningen av brottskoder, det vill säga de fyrsiffriga koder som visar vilken brottsstyp som de anmälda brotten avser. Denna information används i statistiken över anmälda brott, uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.¹⁵

En mycket central information för statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden utgörs även av de beslut som den utredande myndigheten fattar. Det kan handla om beslut att avsluta en utredning, väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller avskrivna ett ärende.

Hur olika grundinformation används i de olika statistikprodukterna illustreras av figur 1.

Figur 1. Uppbyggnaden av brottsstatistiken



För statistiken över uppklarade brott är det de beslut som avslutar brottsutredningen som avgör om ett brott ska räknas som uppklat eller ouppklarat, det vill säga om det ska ingå i statistiken eller ej. Grundenheten som räknas i statistiken är således det anmälda brottet, men det är beslutet som avgör om och var det ska redovisas.

De beslut som räknas som uppklarande delas in i två grupper, de personuppklarande och de tekniskt uppklarande. De personuppklarande är de beslut som avser åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. De tekniskt uppklarande är ett urval av nedläggningsgrunder som ska visa när polis eller åklagare har klarlagt ärendet på andra sätt, till exempel då det efter utredningen visade sig att gärningen inte är brott, eller då den misstänkte är under femton år. En närmare beskrivning av uppdelningen finns i resultatkapitlet och en förteckning över vilka av Polisens beslutskoder som räknas som tekniskt uppklarande återfinns i bilaga 4.

Även för statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden är det besluten som avgör om en misstänkt person eller ett misstänkt brottsdeltagande ska räknas i statistiken eller ej. Vid ett beslut som innebär att misstanken om brottsdeltagande i ett brott kvarstår, såsom åtal eller nedläggning på grund av preskription, kommer den misstänka personen att räknas i statistiken över misstänkta personer, och de brott han eller hon misstänkts för kommer att räknas i statistiken över brottsdeltaganden.

Då polis eller åklagare fattar beslut registreras dessa med ett beslutskodssystem. Information om vilka koder som använts ligger sen till grund för den redovisning som Brå gör. Därmed är beslutskodssystemets uppbyggnad och funktionssätt av central betydelse för den officiella brottsstatistiken.

Denna studie behandlar de koder som Polisen använder vid beslut om avskrivning eller nedläggning av brottsutredningar. Studien fokuserar på de beslutskoder som användes fram till 2012, då ett nytt system togs i bruk. Med utgångspunkt i de lärdomar som kan dras om hur dessa beslutskoder

¹⁵ Brå 2012a.

har fungerat görs sedan en bedömning av vilken potential det finns att ta fram statistik med hög kvalitet baserat på de nya koderna.

Polisens beslutskoder

Polisen har inte någon författningsenlig skyldighet att motivera sina beslut på det sätt som åligger andra myndigheter enligt 20 § förvaltningslagen då det rör den brottsbekämpande verksamheten (32 § förvaltningslagen). Dock finns det en praxis där Polisen, utifrån ett antal standardmotiveringar, kodar in besluten i Polisens kriminaldiarium (RAR – Rationell Anmälansrutin).¹⁶

Till skillnad från brottskoderna så har inte Brå förvaltningsansvar för beslutskoderna, utan frågor som rör dessa har hanterats inom Polisen.

Polisen har haft drygt hälften av de befintliga beslutskoderna i systemet som gällde fram till och med 2012 till sitt förfogande, medan de övriga endast varit avsedda för åklagare. Nedan presenterade beslutskoder är de som Polisen använt då de fattat beslut om nedläggning av en förundersökning samt vid beslut om att inte inleda förundersökning (direktavskrivningar):¹⁷

1. Spaningsuppslag saknas
2. Ej spaningsresultat
3. Brott kan ej styrkas
4. Misstänkt oskyldig
5. Gärningen ej brott
6. Misstänkt ej fyllt 15 år
7. Brott preskriberat
8. Misstänkt avliden
9. Rapporteftergift
10. Dubbelanmält
11. Utan åtgärd
12. Angivelse saknas/Återkallad
13. Annat
25. Brott går uppenbart ej att utreda

De flesta beslutskoder är kopplade till en specifik motivering, vilket framgår av förteckningen ovan. De motiveringar som Polisen kan ange i sina nedläggnings- och avskrivningsbeslut är således begränsade till dessa formuleringar, med undantaget att det för tre av polisens beslutskoder även finns möjlighet att ange motivering i fritext. Det är beslutskoderna 13 (Annat), 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) samt 10 (Dubbelanmält). Fritextmöjligheten innebär att polisen har en möjlighet att komplettera standardmotiveringen med ytterligare information. Beslutskod 13 (Annat) skiljer sig från övriga beslutsmotiveringar eftersom formuleringen *Annat* kräver ytterligare förklaring för att motiveringen till beslutet ska framgå.

Det beskrivna systemet för beslutskoder har i stort sett fasats ut under hösten 2012, och ersatts av en ny standard, till följd av det utvecklingsarbete som sker inom ramen för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).¹⁸

Det nya beslutskodsystemet har större likheter med åklagarens beslutsmotiveringar, och tillåter Polisen att motivera sina beslut på en högre de-

¹⁶ Se bilaga 3.

¹⁷ Se bilaga 3. Notera att koderna 14–24 inte ingår i förteckningen. Dessa koder är, enligt systemförvaltaren på Stockholmspolisen, förbehållna åklagare och får inte användas av Polisen. Det finns även tekniska hinder i RAR för att förhindra att de används av Polisen. Liknande begränsningar är inbyggda i de nya systemen för att förhindra att obehörig personal fattar vissa beslut.

¹⁸ Under samma period har Polisen även implementerat ett nytt system för ärendehantering (PUST), samt genomfört anpassningar till RIF i sitt gamla system RAR. Det anpassade RAR benämns BMFA.

taljnivå än förut. De gamla beslutskoderna används dock fortfarande för ärenden som upprättades innan de nya koderna infördes.¹⁹ Det nya beslutskodssystemet beskrivs närmare i diskussionskapitlet.

Referenslitteratur och andra källor

Fram till 1 juli 2000 fanns rekommendationer om hur en del av beslutskoderna ska användas i en av RPS föreskrifter och allmänna råd (FAP nr 403-6).²⁰ Rekommendationerna har dock upphört att gälla och kan därmed inte längre betraktas som vägledande.²¹ Sedan dess finns inga centrala anvisningar från RPS om hur koderna ska användas. Kodernas tillämpning och tilltänkta användningsområde har dock behandlats i ett flertal andra sammanhang.

Olika aktörer har i granskningar och utredningar om Polisens arbete behandlat användningen av Polisens beslutskoder. Exempel på dessa är Riksdagens revisorer som har genomfört en större granskning av koderna, Datainspektionen som har lyft betydelsen av att använda rätt nedläggningsgrunder i granskningar av olika polismyndigheter och Åklagarmyndigheten som tillsammans med Rikspolisstyrelsen granskat beslutsfattandet för olika ärendetyper och lyft fram brister i användningen av olika nedläggningsgrunder.²²

Dessa granskningar behandlar frågor om beslutsanvändningen på ett övergripande plan, och rekommendationerna är ofta allmänna, såsom att Polisen bör sträva efter en enhetlig tillämpning av beslutskoderna, eller att Brå bör redovisa samtliga nedläggningsgrunder i statistiken.

En central källa angående hur Polisen ska använda olika beslutskoder finns i de beslut som JO har fattat efter olika granskningar av Polisens arbete. Uttalanden av JO är viktiga och brukar allmänt följas noga av myndigheter, även om uttalandena inte betecknas som prejudikat i vanlig mening.

I publikationen *Förundersökning* av Bring och Diesen finns också detaljerade beskrivningar av hur olika beslutskoder ska användas. Den är i sig en sammanställning av andra källor och kan därmed betraktas som ett referensverk, men för många inom Polisen utgör den ett viktigt hjälpmedel i det utredande arbetet. Den ingår även i grundutbildningen för förundersökningsledare. Trots att publikationen inte kan ges samma status som JO-beslut, har den i praktiken ett relativt stort genomslag i Polisens arbete.

Tidigare kvalitetsproblem

Det finns starka indikationer på att användningen av Polisens beslutskoder är förenad med olika kvalitetsbrister.

Redan 2002 påpekade Riksdagens revisorer i en granskning av Polisens avskrivningsbeslut att *”En vanlig uppfattning inom polisväsendet är att beslutsmotiveringarna vid avskrivningar väljs ganska slumpmässigt”*.²³ Även Bring och Diesen har framfört kritik rörande beslutskoderna i Förundersökning där de skriver att *”Vidare bör anmärkas att de beslutsmotiveringar som är inlagda i de administrativa datasystemen inte alltid är helt klara till sin innebörd”*.²⁴

¹⁹ Enligt systemförvaltare på Stockholmspolisen.

²⁰ RPS föreskrifter och allmänna råd förkortas FAP.

²¹ FAP 403-6 upphörde att gälla år 2000.

²² Riksdagens revisorer 2002/03:19, Datainspektionen d.nr. 1399-2011, s. 6, samt d.nr. 1398-2011, ÅM och RPS 2013.

²³ Riksdagens revisorer 2002/03:19, s. 16.

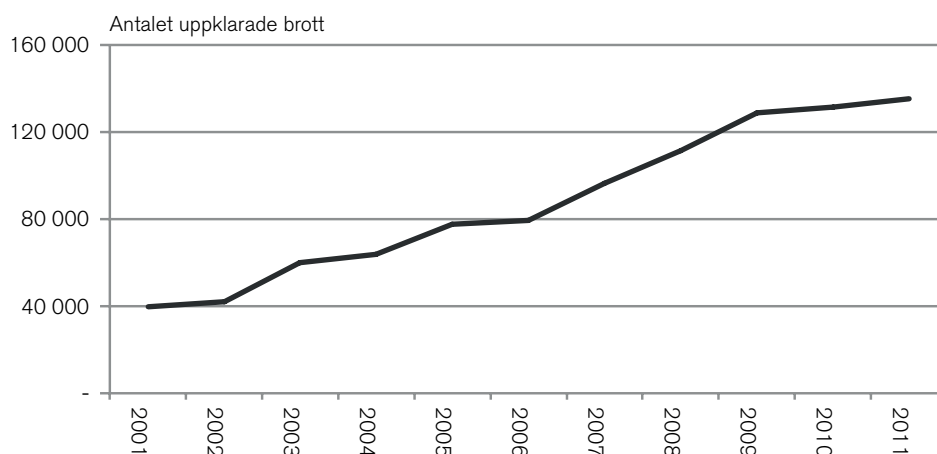
²⁴ Bring & Diesen (2009), s. 495.

Även Brå genomförde 2005 en mindre studie av Polisens beslutskoder. Undersökningen var utformad som en förstudie till ett större projekt, som sedermera inte genomfördes. I förstudien konstaterades bland annat att Polisens förundersökningsledare verkar ha skilda uppfattningar om hur olika beslutskoder ska användas och att användningen av beslutskod 13 (Annat) skiljer sig kraftigt åt mellan polismyndigheterna. Brå studerade innehållet i det fritextfält som tillhör beslutskod 13 för ett begränsat antal beslut och fann då att fyra olika formuleringar stod för 42 procent av samtliga beslut som fattats med beslutskoden 13.²⁵

I Brås förstudie konstaterades att användningen av beslutskod 13 (Annat) hade ökat kraftigt, vilket sågs som ett starkt skäl till att genomföra en större studie av beslutskoderna, med ett särskilt fokus på beslutskod 13. Den utökade studien sköts dock på framtiden då Brå 2006 fick nya resurskrävande uppdrag som var högre prioriterade.²⁶

Sedan 2005 har användningen av beslutskod 13 fortsatt att öka. Antalet utredningar om brott som avslutats med koden har flerdubblats de senaste tio åren vilket framgår av figuren nedan (Figur 2).

Figur 2. Antalet brott upplärade med beslutskod 13 – Annat, hela landet, åren 2001–2011*



* Notera att uppgifterna är hämtade från tabell 150 i den officiella statistiken över tekniskt upplärade brott. Den återger beslut under kolumnen Annat. Kolumnen innefattar fler beslutskoder än enbart polisens beslutskod 13, men den är dominerande. Det går därför att använda värdena i den kolumnen för att illustrera utvecklingen i användning av beslutskod 13 – Annat.

Ser man till användningen i de olika polismyndigheterna, framgår att beslutskod 13 används i olika stor omfattning på olika håll i landet.

Sammantaget är det tydligt att användningen av beslutskod 13 (Annat) inte bara har ökat de senaste åren, utan att den också skiljer sig åt betydligt mellan länen.

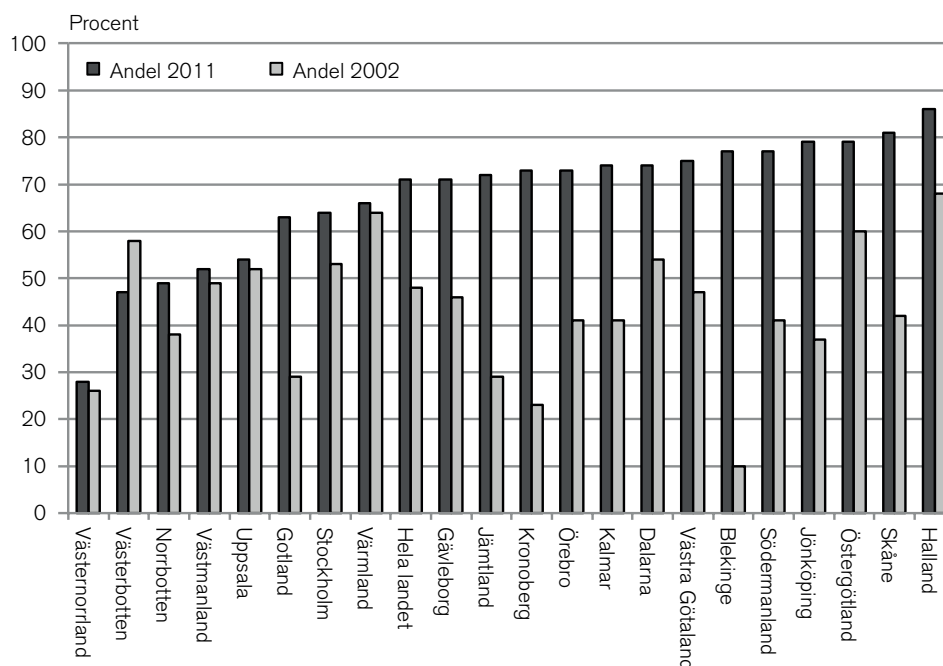
Behovet av att närmare studera Polisens beslutskoder, och användningen av beslutskod 13 i synnerhet, kan därmed anses ha ökat. Det är på grund av den kritik som tidigare framförts angående beslutskoderna och den ökande användningen av beslutskod 13 som denna studie har genomförts.

Det är vidare av särskilt intresse att studera användningen av beslutskoderna mot bakgrund av att ett nytt beslutskodssystem nu införs hos Polisen och Åklagarmyndigheten. Endast genom att förstå vilka brister som funnits i det tidigare beslutskodssystemet går det att skapa förutsättningar för att

²⁵ Brå (2005b).

²⁶ 2006 tog statistikenheten på Brå bland annat över produktionen av Hatbrott från säkerhetspolisen och genomförde även den första omgången av den nationella trygghetsundersökningen (NTU).

Figur 3. Användningen av beslutskod 13 (Annat) i olika län under 2011 samt 2002 för tekniskt uppluarade brott utan misstänkt person (procent).



* Notera att basen i figuren ovan utgörs av samtliga tekniskt uppluarade brott då misstänkt person inte finns. Uppgifterna för denna figur är hämtade från tabell 150 (se notering under figur 2).

den statistik som bygger på det nya beslutskodssystemet ska hålla högre kvalitet.

En avgränsning i studiens omfattning har skett på så sätt att enbart Polisens besluts-koder studeras, och inte Åklagarmyndighetens. Ett resonemang som ligger till grund för den bedömningen är att det finns ett nära samband mellan kvaliteten i ett beslut och den betydelse beslutet har. Om ett beslut har mindre praktiska konsekvenser, torde incitamenten för användaren att anstränga sig för att registrera ett beslut med rätt besluts-kod vara mindre. Ett beslut om att inte inleda förundersökning eller lägga ner en förundersökning i ett tidigt skede, borde kunna anses ha mindre praktisk betydelse än de som tas efter en lång utredning, eller där det till exempel finns en skälig misstänkt person. Slarv och felaktig användning kan då anses få större implikationer. Att den praktiska betydelsen av kodval och kvalitet i kodanvändning hör ihop, stöds också av en tidigare kvalitetsstudie som Brå genomfört.²⁷

Ytterligare stöd för att den valda avgränsningen är korrekt framgår av resultatet av den granskning som RPS och ÅM genomförde gällande kvaliteten i den brottsutredande verksamheten, som färdigställdes 2013. Granskningen visade att det fanns omfattande brister i polisens användning av besluts-motiveringar, medan samma problem inte identifierades för beslut tagna av åklagare.²⁸

Disposition

I inledningen ges en redogörelse av bakgrunden till studien, Brås ansvar som statistikansvarig myndighet, vilka felkällor som finns i den officiella

²⁷ Brå (2012a).

²⁸ ÅM och RPS (2013), s. 5–6.

statistiken och hur de hanteras. Vidare har Polisens beslutskoder beskrivits, vilken betydelse de har för den officiella statistiken samt varför det är av stor vikt att studera kvaliteten i deras tillämpning.

I nästa kapitel presenteras studiens syfte, vilka konkreta frågeställningar som besvaras, vilket underlag som finns till studien och vilka metoder som använts i analysen.

Därpå följer resultatkapitlet, vilket är uppdelat i tre delar. Den första delen består av en redogörelse av hur de olika beslutskoderna används, uppdelat i fem tematiska grupper. För varje grupp beskrivs kodernas användningsområde enligt referenslitteraturen, den frekvens med vilken beslutskoderna använts under 2011 liksom eventuell förekomsten av fritextformuleringar i beslutkod 13 (Annat) som motsvarar de aktuella beslutskoderna. Sist redogörs för vilka tolkningar av beslutskoderna som framkommit i intervjuerna. I det andra resultatkapitlet presenteras en kartläggning och kategorisering av fritexterna till beslutkod 13 samt kommentarer om vilken funktion beslutskoden har i beslutskodssystemet som helhet. I det tredje resultatkapitlet beskrivs statistikens syfte samt hur Polisens beslutskoder används i den officiella statistiken. Statistikens indelning problematiseras mot bakgrund av resultaten i de två föregående delarna.

Efter resultatredovisningen följer ett kapitel med slutsatser. Det är uppdelat i två delar. Den första delen anger de huvudsakliga bristerna i Polisens beslutskodssystem och vilka brister som finns i den statistiska redovisningen. Sedan görs en bedömning av kvaliteten i den officiella statistiken, och några allmänna erfarenheter lyfts fram som gäller strukturering av kodsystem för statistiska ändamål.

Rapporten avslutas med ett framåtblickande diskussionskapitel som behandlar de huvudsakliga skillnaderna mellan det gamla beslutskodssystemet och det nya som implementerats hos Polisen under 2013. I diskussionskapitlet diskuteras även vilka kvalitetshöjningar och utmaningar som möjliggjorts i och med införandet av det nya beslutskodssystemet. Vidare formuleras ett antal lärdomar baserade på studiens resultat som är relevanta både för utvecklingen av kriminalstatistiken och för andra myndigheter som producerar statistik som bygger på administrativa register. Diskussionskapitlet avslutas med förslag på åtgärder som Brå rekommenderar eller planerar att genomföra för att kvaliteten i statistiken ska kunna förbättras både på kort och på lång sikt.

Syfte och genomförande

Syfte och frågeställningar

Syftet med kvalitetsstudien kan delas in i två delar.

Den första delen handlar om att beskriva det beslutskodssystem som varit i bruk fram till och med 2012 och ge en bild av hur användningen av beslutskoderna hos Polisen, i förhållande till användningen av beslutskoderna i statistiken, har påverkat kvaliteten i brottsstatistiken.

I den andra delen görs en bedömning av vilka möjligheter som finns för att ta fram statistik med hög kvalitet baserat på den nya uppsättning beslutskoder som Polisen och Åklagarmyndigheten numera använder sig av. Den bedömningen görs utifrån de lärdomar som kan dras gällande det tidigare beslutskodssystemets brister. I den andra delen föreslås även ett antal åtgärder som kan bidra till att statistik med hög kvalitet tas fram över de beslut som fattas av Polisen och Åklagarmyndigheten.

Sammanfattningsvis syftar således studien till att ge kunskap om statistikens kvalitet fram till och med 2012, och tillhandahålla kunskap för att förbättra statistikens kvalitet framöver, både på kort och på lång sikt.

En viktig avgränsning i studien är att den är fokuserad på statistikens kvalitet. Frågor huruvida Polisen bedriver det brottsutredande arbetet på ett effektivt sätt eller ej, eller om Polisen fattar rätt beslut inom ramen för det brottsutredande arbetet, besvaras inte i denna studie.

Mer konkret ger studien svar på följande frågor:

1. Hur ska Polisens beslutskoder användas enligt referenslitteraturen och andra källor?
2. Finns det olika uppfattningar om hur beslutskoderna ska användas hos olika förundersökningsledare på Polisen?
3. I vilken omfattning har olika beslutskoder använts för att avsluta utredningar om brott och brottsmisstankar under 2011?
4. Vilka typer av beslut omfattar Polisens beslutskod 13 (Annat)?
5. Vilka är de huvudsakliga bristerna i det kodsystäm som Polisen har använt, sett ur ett statistiskt perspektiv?
6. Vad finns det för brister i redovisningen av den officiella statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden som beror på brister i användningen av Polisens beslutskoder?
7. Vilken kvalitet har statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden?
8. Vilka kvalitetsförbättringar kan förväntas i och med att ett nytt beslutskodsystem införs hos Polisen och Åklagarmyndigheten, och vilka utmaningar finns för att säkerställa att kvaliteten blir god?
9. Hur kan kvaliteten höjas i statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden?

Material

Här redogörs för vilka källor och vilket material som ligger till grund för studien.

Referenslitteratur

För att kunna beskriva hur beslutskoderna bör användas krävs att tillgängliga källor som kan anses ha juridiskt eller praktiskt inflytande på hur polisen använder beslutskoderna studeras. Utifrån beskrivningen i inledningen av referenslitteraturen och andra källor, anses besluten från JO samt Bring och Diesens bok *Förundersökning*, ha ett faktiskt inflytande på hur Polisen använder beslutskoderna. De utgör därför de viktigaste underlagen för att svara på frågeställning 1 (Hur ska de olika beslutskoderna som Polisen har tillgång till användas enligt referenslitteraturen och andra källor?).

Utökad statistik över beslutskoder

Den officiella statistiken över uppklarade brott redovisar utredningar om brott som lagts ner med ett urval beslutskoder. Det är en redovisning som bygger på beslut som tagits på både Polisen och Åklagarmyndigheten.

För att kunna svara på frågeställning nummer 3, *I vilken omfattning har olika beslutskoder använts för att avsluta utredningar om brott och brottsmisstankar under 2011?*, har olika uttag av statistik gjorts från Brås databas som kompletterar den bild som förmedlas av den officiella statistiken. Bland annat har ett uttag gjorts som särredovisar samtliga beslutskoder som används av Polisen.

Det förekommer skillnader mellan det uttag som gjorts nu och den officiella statistiken, med tanke på att de gjorts vid två olika tillfällen, och att ny information rörande den aktuella tidsperioden har tillförts Brås databas mellan de olika uttagen. Skillnaderna är dock små, och bedöms inte ha någon inverkan på analysen. Det finns också skillnader i mängden brott som nedlagts med beslutskod 13 (Annat) i det detaljerade uttaget av beslut som tagits med samtliga Polisens beslutskoder och det uttag av fritexter som gjorts av de beslut som enbart tagits med beslutskod 13. Det beror på att uttaget av fritexter krävde en annan teknisk lösning.

Fritexter

För att den fjärde frågeställningen, *Vilken typ av beslut omfattar Polisens beslutskod 13 (Annat)*, ska kunna besvaras måste man kartlägga innehållet i fritexter som tillhör beslutskod 13. Det är också nödvändigt för att man ska kunna utreda de generella bristerna i beslutskodssystemet (Frågeställning 5).

För att kartlägga fritexterna har ett totalurval gjorts bestående av samtliga beslut som lett till att ett brott räknats som uppkälat i den officiella statistiken och som har tagits med beslutskod 13 (Annat) under 2011. Sammantaget utgjorde de 120 000 beslut.²⁹ Även samtliga fritexter till beslutskod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda) är en del av underlaget till studien. Ett begränsat urval av fritexter till beslutskod 25 gjordes för att möjliggöra en grov bedömning av vad dessa innehåller.

²⁹ Talen som redovisas i rapporten redovisas avrundade efter principen om två informationsgivande siffror. Det kan exemplifieras med följande fall: 121 218 beslut blir 120 000, 1 564 blir 1 600 och 373 blir 370. Tal under 100 avrundas till närmsta tiotal, och vid tal under 10 sker ingen avrundning. Notera att dessa principer inte applicerats på redovisningen av procenttal.

Intervjuer

Intervjuer genomfördes med ett tiotal förundersökningsledare i tre olika polismyndigheter. Polismyndigheterna valdes i första hand för att erhålla en spridning avseende frekvensen i användningen av beslutskod 13 (Annat), men också utifrån praktiska överväganden, för att minimera resekostnader. Av de företrädde länen är Jönköping ett län där beslutskod 13 används i hög utsträckning, Uppsala ett län där beslutskoderna används i låg utsträckning och Stockholm ett län där användningen ligger på en genomsnittlig nivå. Genom att välja intervjuobjekt från myndigheter som skiljer sig åt avseende den relativa användningen av beslutskod 13, är sannolikheten att skillnader i synen på beslutskoderna upptäcks större än om intervjuerna hade valts utan någon sådan hänsyn.

De intervjuade personerna på varje myndighet valdes inte efter någon speciell metod, utan kontaktades efter förslag från RPS, samt enligt snöbollsmetoden.³⁰ Sättet att välja intervjuer är inte oproblematiskt. Det går att anta att de kontakter som förmedlats av RPS i högre grad än andra utgör föredömen. Deras kunskaper om beslutskoderna kan därför skilja sig åt jämfört med den typiska förundersökningsledaren. Det går också att anta att personer med mer kunskap om beslutskoderna i regel är mer lika varandra i uppfattningen om beslutskoderna, än personer som inte har samma kunskapsnivå. Det är därför möjligt att resultatet från intervjuerna kan utgöra ett så kallat *bästa fall*.

Resultatet av intervjuerna kan inte generaliseras till hela Polisen, och inte heller för respektive polismyndighet då de var ett begränsat antal. Snarare ska resultatet av intervjuerna ses som en indikation, om än en stark sådan, på för vilka beslutskoder det inom Polisen finns olika uppfattningar om när de ska användas.

Metod

I det här kapitlet beskrivs vilka metoder som använts vid bearbetningen av materialet. Frågeställningarna besvaras genom olika enskilda analyser och i kapitlet om resultat, slutsatser och diskussion har de olika delanalyserna satts samman till ett helhetsperspektiv med bedömningar av beslutskodsystemets funktionssätt och statistikens kvalitet.

Kodning av fritexter

Fritexterna som tillhör beslutskod 13 (Annat) bestod till en mycket hög grad av återkommande formuleringar. Det förenklade arbetet med att sortera fritexterna i olika kategorier eftersom det gick att ordagrant koppla en formulering till en viss kategori. Nyckelorden utgjordes av exakta fraser, kombinationer av ord samt trunkerade ord.³¹ Nyckelordssökningarna genomfördes i statistikprogrammet SAS och i bilaga 1 återfinns exempel på sökord till respektive kategori. Denna form av kodning var effektiv så länge formuleringar som förekom i hög omfattning kopplades. När dessa uttömts kvarstår formuleringar som kanske bara förekom ett par gånger i hela materialet. Sökordssorteringen kan då sägas ha tappat i effektivitet.

När 84 procent av fritexterna hade kategoriserats avbröts nyckelordssökningarna då endast formuleringar som var svåra att sortera kvarstod. Där-

³⁰ De personer Brå initialt fick kontakt med tillfrågades om ytterligare personer som var tillgängliga för intervjuer.

³¹ Trunkering av ord gör att man söker på alla ord med den ordstam man väljer. Oftast trunkerar man med *, men andra varianter kan förekomma.

med återstod drygt 16 procent av fritexterna, motsvarande 19 000 beslut. För att bedöma hur de återstående fritexterna fördelades gjordes ett stickprov på 1 000 slumpmässigt valda enheter. De granskades alla individuellt och sorterades i enlighet med de tidigare upprättade kategorierna, vilket sen utgjorde underlag till en skattning av samtliga 19 000 beslut som inte sorterats med nyckelordssökning.³²

Acceptanstester gjordes för att kontrollera att de kategorier som skapades via den automatiska fritextsorteringen enbart innehöll fritexter med en innebörd som överensstämmer med vad kategorin avsåg. Från varje kategori gjordes två urval, det ena bestod av 100 slumpmässiga poster och det andra av de 30 mest frekvent förekommande formuleringarna. Båda urvalen granskades. Om det förekom poster med en betydelse som inte borde hamnat i den gruppen justerades fritextsökningen till dess att resultatet var i enlighet med vad kategorin avsåg. Det här systemet har möjliggjort att relativt enhetliga kategorier har skapats, även om resultatet inte är fritt från fel. Felen bedöms dock förekomma i så pass liten omfattning att de inte har något avgörande inflytande på analys och resultat.

Det är vidare viktigt att känna till att en betydande andel av fritexterna innehöll två motiveringar, som var för sig hade kunnat sorteras till en egen kategori. I dessa fall avgjorde sorteringsordningen vilken kategori den aktuella posten hamnade i. Om en fritext till exempel var *Spaningsuppslag saknas, gärningen ej brott* sorterades posten till kategorin *Spaningsuppslag saknas* då den låg före kategorin *Gärningen ej brott* i sökningsordningen. För att kontrollera hur analyserna påverkades av detta gjordes uttag av varje kategoris samtliga överlappningar med andra kategorier. I de fall där det fanns en avsevärd påverkan som hade kunnat påverka analysen omnämns det i resultatredovisningen.

Fritexterna till beslutskod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda)

Som nämndes i kapitlet om material har även ett uttag av samtliga fritexter till beslutskod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda) gjorts. Dessa fritexter är inte fokus för studien, och har därför inte genomgått samma granskningar som kategoriseringen av fritexterna till beslutskod 13 (Annat). Istället gjordes ett oberoende slumpmässigt urval om 100 fritexter, som sorterades beroende på vad texten avsåg. Även sökningar efter enskilda nyckelord gjordes bland samtliga fritexter, för att utreda i vilken omfattning vissa specifika formuleringar förekommer. Resultatet av behandlingen av fritexterna till beslutskod 25 ska ses som approximativt, men då det är baserat på ett slumpmässigt urval kan ändå vissa slutsatser dras.

Semistrukturerade intervjuer

För att få svar på frågeställning 2 – om det existerar olika tolkningar av beslutskoderna – genomfördes intervjuer med förundersökningsledare inom Polisen. De fattar beslut om nedläggning av utredningar eller att inte inleda förundersökning och är därmed huvudanvändare av beslutskoderna.

Intervjuerna var semi-strukturerade, vilket innebar att intervjuaren utgick från ett antal på förhand uppställda frågor, men tillät avvikelser från mallen.

Intervjuerna var heller inte identiska för samtliga förundersökningsledare, av det skälet att intervjuerna i sig ökade förståelsen för hanteringen av beslutsgrafer inom Polisen, vilket innebar att intervjumallen förbättrades mellan intervjutillfällena.

³² Se t.ex. Körner och Wahlgren, s. 306.

Resultat

Resultatkapitlet är uppdelat i tre delar.

I den första delen ges en tematisk presentation av Polisens beslutskoder uppdelat i fem grupper. I den andra delen presenteras en samlad bild av innehållet i fritextfälten till beslutskod 13 (Annat) och kodens funktion i beslutskodsystemet analyseras. I den tredje delen görs en sammanfattning av hur Polisens beslutskoder används i den officiella statistiken över upplärade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.

Polisens tillämpning av beslutskoder

För att förenkla tolkningen av de olika beslutskoderna, och för att underlätta en beskrivning av var det finns gränsdragningsproblem mellan dem, har de delats in i fem grupper, beroende på användningsområde. En närmare beskrivning av varje grupp finns längre fram i detta kapitel.

Gruppindelningen är som följer:

- Grupp 1. Direktavskrivningar
- Grupp 2. Utredningen har inte lett till några resultat
- Grupp 3. Utredningen avslutas på grund av resultatet
- Grupp 4. Den misstänkta personen kan ej lagföras
- Grupp 5. Övriga beslut

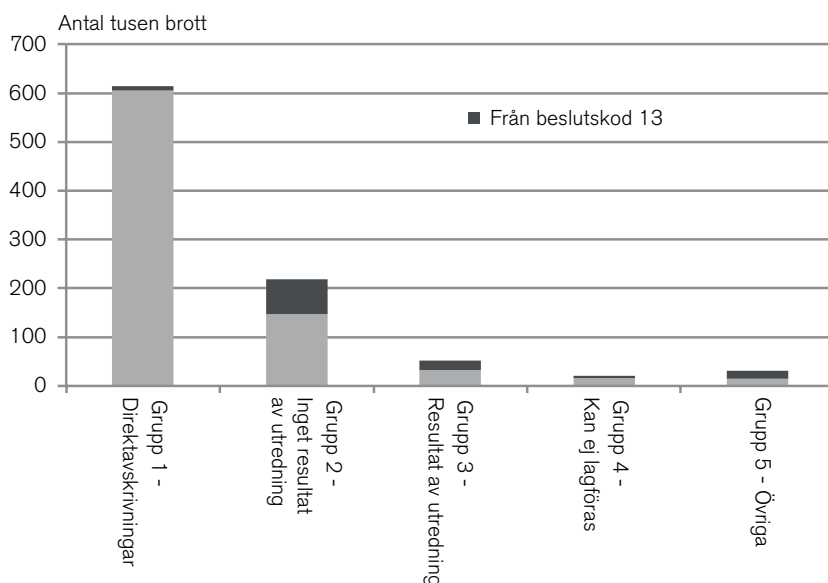
Fritexterna sorterades i olika kategorier, som gavs ett namn som motsvarade den beslutskod de liknade. Till exempel är kategori 1 (Spaningsuppslag saknas) en grupp fritexter med samma innebörd som beslutskod 1. Dessa olika kategorier av fritexter placerades sedan i de fem olika grupperna.

I figur 4 presenteras en sammanfattande bild av de olika gruppernas storlek. Den gråmarkerade delen av staplarna utgörs av de beslut som tagits med beslutskoder som ingår i gruppen, medan den svartmarkerade delen består av fritextformuleringar från beslutskod 13 (Annat) som kan hänföras till gruppen.

Det framgår av figuren att gruppen med direktavskrivningar är den absolut största beslutsgruppen. Därefter kommer grupp 2 som består av beslut som tas mot bakgrund av att utredningen inte varit framgångsrik. Grupp 3 inkluderar beslut om att avsluta utredningen eftersom den misstänkte befunnits oskyldig eller att gärningen inte är ett brott och grupp 4 består av beslut som tagits mot bakgrund av olika begränsningar i möjligheten att lagföra en misstänkt individ, på grund av skäl som *Brott preskriberat* eller *Misstänkt befinner sig utomlands*.

Det är viktigt att ha i åtanke att de beslut från beslutskod 13 (Annat), som har kategoriserats i de olika grupperna bygger på bedömningar och avvägningar. Figur 4 ska därför inte ses som en exakt bild av hur fritexterna i beslutskod 13 fördelas. Det gäller också samtliga antalssiffror som pre-

Figur 4. Brott som nedlagts med olika grupper av beslutskoder (i tusental).



senteras över fritexternas fördelningar i de olika grupperna, vilket redogörs längre fram.

Genomgången av varje grupp inleds med en sammanfattning i punktform. Därpå följer en redogörelse av vad referenslitteraturen har att berätta om de olika beslutskoder som ingår i gruppen. Därefter redovisas hur ofta de beslutskoder som ingår i gruppen använts under 2011 samt hur många fritexter från beslutskod 13 (Annat) som kan hänföras till de beslutskoder som ingår i gruppen. Därefter görs en presentation av det som framkommit om beslutskodernas användning i intervjuerna med polisiära förundersökningsledare.

Grupp 1. Direktavskrivningar

Beslutskod 1 (Spaningsuppdrag saknas), beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda)

Gemensamt för beslutskoderna i denna grupp är att de kan användas för att skriva av ett anmält brott innan en förundersökning har inletts. De benämns ofta *direktavskrivningar*.

Sammanfattning

- Under 2011 avslutades 220 000 brott med beslutskod 1 (Spaningsuppdrag saknas) och 390 000 med beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda). Ingen av koderna räknas som uppklarande i statistiken.
- Uppskattningsvis kan drygt 7 procent av de brott som avslutats med beslutskod 13 (Annat) under 2011 hänföras till ett av dessa beslut, alltså cirka 8 700 brott. Beslutskod 13 räknas i vissa fall som ett uppklarande beslut i uppklaringsstatistiken.
- Det fanns olika uppfattningar bland förundersökningsledarna om vilken av beslutskoderna 1 eller 25 som bör användas.
- En majoritet av de fritextformuleringar som granskades tillhörande beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) hade en betydelse som motsvarar beslutskod 1 (Spaningsuppdrag saknas). Det innebär att det i praktiken inte går att skilja de två beslutskoderna åt.

- Användningen av fritextformuleringar under beslutskod 13 (Annat) som liknar *Spaningsuppslag saknas* och *Brott går uppenbart ej att utreda* påverkar statistikens indelning i uppklarade och ej uppklarade brott. Om fritextformuleringen används istället för besluts-koden kommer fler brott att räknas som uppklarade än vad som annars vore aktuellt.

Användning enligt referenslitteraturen och andra källor

Inledningsvis kan konstateras att direktavskrivningskodernas benämningar i sig ger en viss information om deras tilltänkta användningsområde. Av namnet på beslutskod 1 – Spaningsuppslag saknas – framgår att ärendet inte erbjuder några möjligheter till vidare utredning, och att det därför saknas incitament att inleda eller fortsätta en förundersökning. Namnet på beslutskod 25 – Brott går uppenbart ej att utreda – baseras på lagtexten i 23 kap. 1 § 2 st. rättegångsbalken som reglerar huruvida förundersökning måste inledas eller ej. Där anges att ”förundersökning behöver [...] inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda”.

I referenslitteraturen finns inte mycket att läsa om beslutskod 1 och 25. Det har funnits instruktioner i en av Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna råd – FAP 403-6 – men den har formellt upphört att gälla.³³ Dessa instruktioner återges dock i boken *Förundersökning* av Bring och Diesen. Där uppges att beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) ska användas när anmälan inte innehåller uppgifter som kan användas för spanings- eller utredningsåtgärder och då det inte heller finns skäl att vidta några åtgärder. Vissa rutinåtgärder i spaningen kan dock ha vidtagits när besluts-koden används, till exempel att ta upp fingeravtryck som inte kan kopplas till en misstänkt person.³⁴

I referenslitteraturen finns inte heller mycket skrivet om beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda). Bring och Diesen har dock framfört kritik mot besluts-kodens formulering, som de anser svårtolkad. De vänder sig också mot att besluts-koden används efter det att förundersökning har inletts.³⁵

En annan omständighet som i praktiken styr användningen av besluts-koderna är de tekniska förutsättningarna vid registreringen. Beslutskod 1 och beslutskod 25 är de enda besluts-koder som är tillgängliga i Polisens ärendehanteringssystem redan innan förundersökning inletts.³⁶

Antalet tagna beslut

Både beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) och 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) används i stor omfattning av Polisen. Under 2011 lade man sammantaget ner 220 000 brott med beslutskod 1 och 390 000 brott med beslutskod 25. Dessa står därmed för sammanlagt 46 procent av samtliga brott där det fattats beslut om att avsluta ärendet.

³³ FAP 403-6 upphörde att gälla den 1 juli 2000.

³⁴ Bring och Diesen, s. 496. Deras beskrivning av beslutskod 1 – Spaningsuppslag saknas – överensstämmer i vissa delar ordagrant med den beskrivning som fanns i FAP 403-6, trots att de hänvisar till FAP 403-5, som inte tar upp dessa frågor. Att Bring och Diesen förmodligen avser FAP 403-6, fast de hänvisar till 403-5, stöds av att de även för andra nedläggningsgrunder gjort hänvisningar till FAP 403-5, trots att innehållet återfinns i FAP 403-6. Till exempel hänvisade de till FAP 403-5 p 16.2 gällande Ej spaningsresultat som återfinns i FAP 403-6.

³⁵ Bring och Diesen, s. 499.

³⁶ En förundersökningsledare i Stockholm förklarade att systemet i RAR är uppbyggt så att det initialt endast är möjligt att välja mellan besluts-koderna 1 och 25 även fast det i teorin är möjligt för någon som är tekniskt insatt att ta sig vidare i programmet utan att fatta beslut om att inleda förundersökning, för att få tillgång till de övriga koderna.

Fritextformuleringar

Ser man till fritextmotiveringarna som tillhör beslutskod 13 (Annat) återfanns formuleringar som kan tolkas som *Spaningsuppslag saknas* i 7 700 beslut. Formuleringar som kan tolkas som *Brott går uppenbart ej att utreda* återfanns i 1 100 beslut. Det innebär att av samtliga brott med beslutskod 13 som lagts ner under 2011 kan totalt 6,3 procent tolkas som likvärdiga med beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) och 0,9 procent som likvärdiga med beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda).

De flesta av de slumpmässigt utvalda fritexterna till beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) var formulerade exakt likadant. En förklaring till detta framkom i intervjuerna med förundersökningsledare i Uppsala län, som använder standardiserade formuleringar för att komplettera beslutskod 25.³⁷ Med tanke på att så pass många fritexter hade likadana formuleringar är det inte orimligt att anta att en sådan rutin förekommer även vid andra polismyndigheter.

Många av fritexterna till beslutskod 13 (Annat) kunde inte enkelt tillskrivas en av de två beslutskoderna, eftersom formuleringen ”*brottet går uppenbart ej att utreda spaningsuppslag saknas*” använts relativt frekvent. Då formuleringen är en sammanskrivning av motiveringstexten för både beslutskod 1 och 25 hade den kunnat sorteras i båda kategorierna. Sammanskrivningen kan tolkas som att spaningsuppslag saknas och att det mot den bakgrunden är uppenbart att brottet ej går att utreda. Formuleringen visar således att beslutskod 1 och 25 inte är ömsesidigt uteslutande.³⁸

Förutom beslutskod 13 (Annat) tillåter beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) fritextinmatning. Då beslutskod 25 inte ingår i den officiella statistiken har dessa fritexter inte granskats lika ingående som fritexterna i beslutskod 13. En mindre analys av 100 slumpmässigt valda fritexter har dock genomförts för beslutskod 25. Det framkom att 50 av fritextmotiveringarna till beslutskod 25 kunde tolkas som *Spaningsuppslag saknas*. Vidare kunde 37 texter identifieras med formuleringen *Bearbetningsbara uppslag saknas*. Dessa 37 texter kan vara avsedda som *Spaningsuppslag saknas*, men kan också tolkas som att det finns spaningsuppslag, men att dessa inte kan anses möjliga att bearbeta. Det är alltså möjligt att upp till 87 av 100 granskade fritexter till beslutskod 25 ska tolkas som *Spaningsuppslag saknas*. Bland de resterande fritexterna, från det slumpmässiga urvalet fanns till exempel *Civilrättsligt*, *Brottet begåtts utomlands* samt *Gärningen ej brott*. För endast två beslut i det slumpmässiga urvalet saknades motive-ring helt och hållet.

Resultat av intervjuer

De intervjuade förundersökningsledarna var överlag eniga om att beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) och/eller beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) ska användas vid direktavskrivningar.

Däremot fanns det skilda uppfattningar om vilken av de bägge beslutskoderna som ska användas. De flesta intervjuade uppgav att båda koderna kan användas, även om en av dem är att föredra. Därtill förekom åsikten att bara beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) ska användas och även det omvända, åsikten att det bara är beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda) som ska användas.

³⁷ Polismyndigheten i Uppsala län hade tillgång till cirka fem standardformuleringar som bland annat anger att den misstänkte har flytt utomlands eller att brottsforum är utom rikets gränser.

³⁸ Många av formuleringarna i fritexten till beslutskod 13 som sorterades till beslutskod 1 hade även kunnat sorteras till beslutskod 25. Om sökordsorteringen hade gjorts i en annan ordning så skulle ytterligare 1 694 poster ha tillskrivits kategori 25.

En del förundersökningsledare uppgav att beslutskoderna 1 och/eller 25 kan användas även efter att en förundersökning har inletts. Behov av att göra så kunde uppstå om den ansvariga förundersökningsledaren hade uppfattningen att förundersökningen felaktigt inletts, och att ärendet egentligen borde lagts ner tidigare. Motsatsvis förekom uppfattningen att fritextfälten i beslutskod 13 (Annat) borde utnyttjas, eftersom beslutskod 1 och 25 enbart ska användas till direktavskrivningar. Dessa skilda uppfattningar om hur man ska hantera ärenden som borde lagts ner innan en förundersökning inletts, visar att användningen av beslutskoderna 1 och 25 inte är förbehållet direktavskrivningar. Det förklarar även att fritextfälten till beslutskod 13 ibland kan innehålla formuleringar som motsvarar *Spaningsuppslag saknas* eller *Brott går uppenbart ej att utreda*.

Grupp 2. Utredningen har inte lett till några resultat

Beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), beslutskod 2 (Ej spaningsresultat).

I grupp 2 ingår de beslutskoder som indikerar att en utredning som inte varit framgångsrik har lagts ner. Det gäller fall där utredningen inte visar om ett brott har begåtts, då till exempel otillräckliga bevis finns för att de objektiva och subjektiva rekvisiten ska anses uppfyllda, och fall där det inte kan styrkas att en viss misstänkt person är skyldig till brottet eller inte. De skiljer sig från direktavskrivningar på så sätt att en viss utredning ska ha genomförts.

Sammanfattning

- Under 2011 avslutades 55 000 brott med beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och 93 000 brott med beslutskod 2 (Ej spaningsresultat). Beslutskod 3 räknas som ett uppklarande beslut i vissa fall medan beslutskod 2 aldrig räknas som uppklarande.
- Beslut uttryckta i fritext under beslutskod 13 (Annat) kunde i 70 000 fall härledas till betydelsen *Brott kan ej styrkas* eller närliggande. Det motsvarar 58 procent av samtliga beslut tagna med beslutskod 13. Motsvarande siffra för *Ej spaningsresultat* var endast 354 beslut.
- Det framkom i intervjuerna med förundersökningsledarna att det finns olika uppfattningar om i vilka situationer som beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) ska användas och när istället beslutskoderna 13 (Annat) och 5 (Gärningen ej brott) ska väljas. Det finns också olika uppfattningar om när man ska använda beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) i förhållande till beslutskod 13 (Annat).
- De olika tolkningarna över när beslutskoderna ska användas innebär att statistiken över uppklarade brott kan påverkas. Det leder till att utvecklingen av antalet uppklarade brott blir mer svårtolkad eftersom förändringarna kan bero på att andra typer av beslut tas likväl som att kodningspraxisen förändras.

Användning enligt referenslitteraturen och andra källor

I ett beslut från JO under verksamhetsåret 2000/01 behandlas ett flertal aspekter av hur beslutsmotiveringen Brott kan ej styrkas bör användas. Bland annat konstateras att motiveringen antingen kan ha betydelsen att det inte går att styrka att ett brott har begåtts eller att det inte går att styrka att den som misstänks för brottet har begått det. JO förordar den senare tolkningen: ”Enligt min mening bör beslutsmotiveringen ’brott kan ej styrkas’ därför framdeles användas endast i de fall där det inte kan styrkas att den

som är misstänkt för brottet verkligen har begått detta. Det ska således vara fråga om situationer där förundersökningsledaren på grundval av en värdering av föreliggande bevisning finner att man inte kan förvänta sig en fällande dom och därför beslutar att lägga ned förundersökningen eller att åtal inte ska väckas.”³⁹ JO ansåg också att i liknande situationer, fast då ingen misstänkt finns, kan till exempel beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) användas.⁴⁰

En effekt av avgränsningen av beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) till att enbart gälla fall där det inte kan styrkas om en misstänkt gärningsperson har begått brottet eller ej, är att beslutskodens namn blir något missvisande.

Även i senare beslut, då JO har diskuterat användningen av motiveringen Brott kan ej styrkas, har samma tolkning framförts.⁴¹

JO anförde vidare att det inte föreligger något formellt hinder för Polisen att använda beslutskoden, men att det krävs en svårare juridisk bedömning om en skäligen misstänkt person finns och att det därför åligger åklagaren att göra den bedömningen.⁴² Även Bring och Diesen framför i *Förundersökning* att det i praktiken enbart är i ärenden där misstankarna mot en potentiell gärningsperson inte nått upp till graden skäligen misstänkt som Polisen ska använda motiveringen. Bring och Diesen skriver vidare att även fast praxis tidigare varit att *Brott kan ej styrkas* enbart ska användas av åklagare, godtas numera att även polisen lägger ner brottsutredningar på denna grund.⁴³ Även förundersökningsledarna som intervjuades till denna rapport förklarade att de sedan några år tillbaka har möjligheten att använda beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas).⁴⁴

Ett ytterligare krav som avgränsar användningsområdet för motiveringen *Brott kan ej styrkas*, är att det måste finnas ett underlag att ta ställning till och bevispröva. Av citatet ovan från JO:s beslut framgår det att en förundersökningsledare, för att använda motiveringen, behöver göra en ”värdering av föreliggande bevisning”. Således ska denna motivering inte användas i ett tidigt skede av förundersökningen. Detta är också något som Bring och Diesen tar fasta på: ”[n]edläggning på grunden ’brott kan ej styrkas’ utgör en bedömning av den befintliga bevisningens styrka på basis av ett tillräckligt underlag och är ingen prognos av bevisningsmöjligheterna.”⁴⁵

Beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) är en nedläggningsgrund som ligger nära beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), eftersom även den täcker in fall där vissa utredningsåtgärder ska ha genomförts. Det går också att utläsa ur ordalydelsen *Ej spaningsresultat* att någon undersökning har företagits, men utan resultat.

Som spaningsresultat räknas dokumenterade spaningsåtgärder, till exempel förhörprotokoll och protokoll från brottsplatsundersökning men inte dataslagningar av rutinkaraktär. Som rutinåtgärder räknas också sådant som att söka igenom en bil som har blivit utsatt för skadegörelse eller att ta

³⁹ JO beslut 2000/01 ämbetsberättelse, s. 67.

⁴⁰ JO 2000/01, s. 62.

⁴¹ Se JO d.nr. 2504-2009, s. 3, JO d.nr. 4898, s. 8. Ett undantag finns, då JO i ärende 5834-2010 rörande ett misstänkt dopningsbrott anförde att Polisen, i situationer då det varken går att bevisa en misstänkt persons skuld eller oskuld, ska anta att personen är oskyldig, s.k. oskuldspresumtion. Det är dock oklart vad JO menade att konsekvensen av den uppfattningen skulle bli, då JO samtidigt uttryckte förståelse för Polisens ovilja att använda ”misstänkt oskyldig”, och istället efterfrågade en översyn av beslutskoderna.

⁴² JO 2000/01, s. 69.

⁴³ Bring och Diesen, s. 498.

⁴⁴ Frågan om utvidgning av Polisens behörighet att använda koden diskuteras också i SOU 2005:84.

⁴⁵ Bring och Diesen, s. 498.

fingeravtryck utan att någon gärningsperson kunnat identifieras.⁴⁶ Denna tolkning av beslutskoden framförs av Bring och Diesen, men är hämtad från FAP 403-6 som har upphört att gälla.⁴⁷ På grund av att Bring och Diesen lyfter upp resonemanget är det många förundersökningsledare som följer detta.

Tekniskt sett har Polisen tillgång till beslutskoderna 2 (Ej spaningsresultat) och 3 (Brott kan ej styrkas) enbart efter det att förundersökning har inletts, vilket alltså stämmer väl in på den avsedda användningen. Intressant i sammanhanget är att om en person har registrerats som skäligen misstänkt för ett brott, och det ärendet därefter läggs ner med beslutskod 2 eller 3, så kommer personen att kvarstå i Polisens centrala spaningsregister. Det framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om registrering i det centrala brottspaningsregistret m.m.⁴⁸

Antalet tagna beslut

Under 2011 togs sammantaget 55 000 beslut med beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), varav 31 000 utgjordes av brott till vilka minst en skäligen misstänkt person knutits. Det framgår av det statistikuttag som gjordes för den här studien.

Under 2011 lades 93 000 brott ner med beslutskod 2 (Ej spaningsresultat), varav 1 100 utgjordes av brott till vilka minst en skäligen misstänkt person knutits.

Fritextformuleringar

Bland fritextmotiveringarna under beslutskod 13 (Annat) återkom en stor mängd formuleringar som skulle kunna hänföras till beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas). Dessa formuleringar har i sökordssorteringen delats in i ett flertal grupper, för att redovisa nyansskillnader, men de är mycket närliggande varandra. Sammantaget tre fritextkategorier med en innebörd som på något sätt kan tolkas som *Brott kan ej styrkas* skapades. De är: *Brott kan ej styrkas (Kategori 3)*, *Brott kan ej styrkas mot viss person (Kategori 300)* samt *Förväntas ej leda till åtal (Kategori 1300)*.

Sammantaget cirka 30 000 beslut kunde kopplas till innebörden *Brott kan ej styrkas*, medan *Brott kan ej styrkas mot viss person* kunde identifieras för cirka 29 000 beslut och för *Förväntas ej leda till åtal* – 11 000 beslut. Dessa tre kategorier utgjorde därmed sammantaget 58 procent av samtliga beslut tagna med beslutskod 13 (Annat).

Det är viktigt att ha i åtanke att antalet noteringar i dessa kategorier är beroende av både i vilken ordning kategoriseringarna gjordes⁴⁹ och bedömningar av hur enskilda formuleringar ska tolkas. De ska därför ses som en grov indikation på hur stora de olika grupperna är. Om man ser till en av de vanligaste fritextformuleringarna som användes för att sortera in beslut i de olika grupperna, blir dessa osäkerhetsfaktorer tydliga.

Formuleringen *Fortsatt förundersökning förväntas ej leda till att brott kan styrkas* återfanns ordagrant i 12 000 beslut tagna med beslutskod 13 (Annat). Den första delen av formuleringen *Fortsatt förundersökning*, anty-

⁴⁶ Bring och Diesen, s. 496.

⁴⁷ FAP 403-6, blad 15.

⁴⁸ FAP 454-1.

⁴⁹ I sorteringen av fritexterna har kategori 300 – Brott kan ej styrkas mot viss person placerats före kategori 3 – Brott kan ej styrkas. Om förhållandet varit det omvända hade många av posterna med Brott kan ej styrkas mot viss person inte kunnat urskiljas. Kategori 3 – Brott kan ej styrkas hade vidare en del överlappningar med Kategori 5 – Gärningen ej brott. Skulle sorteringen ha gjorts på ett annat sätt hade ytterligare 4 400 poster placerats i kategorin Brott kan ej styrkas, istället för Gärningen ej brott.

der att en förundersökning har bedrivits vilket torde innebära att vissa späningsåtgärder har vidtagits och att i alla fall ett rudimentärt bevismaterial inhämtats. Försättningen av formuleringen *förväntas ej leda till att brott kan styrkas* utgör en prognos över bevismöjligheterna. Som ovan nämnts skriver Bring och Diesen uttryckligen att beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) inte ska användas för sådana prognoser.⁵⁰ Därmed skulle bedömningen kunna göras att det i dessa fall var mer korrekt att använda fritextfältet till beslutskod 13 (Annat) än att använda beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas). Det är dock teoretiskt svårt att avgränsa vilka fall som täcks av Bring och Diesens rekommendation. Ett beslut att avsluta en utredning på grund av att det insamlade bevismaterialet inte är tillräckligt, innehåller implicit en prognos över möjligheten att inhämta ytterligare bevismaterial som kan ändra på bedömningen. Då ett ärende läggs ner har rimligen en bedömning gjorts av möjligheterna att fortsätta utredningen och inhämta tillräckliga bevis. På samma sätt innehåller kommentaren *Fortsatt förundersökning förväntas ej leda till att brott kan styrkas* implicit en bedömning av att föreliggande bevismaterial inte är tillräckligt för att brott ska kunna styrkas, annars borde beslutet vara något annat. Det är således en öppen och inte helt enkel fråga exakt var gränsen går mellan beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och fritextformuleringar som *Förväntas ej leda till att brott kan styrkas*.

Det är vidare problematiskt att bedöma de fritexter som sorterades till kategori 3 (Brott kan ej styrkas) jämfört med kategori 300 (Brott kan ej styrkas mot viss person). Enligt referenslitteraturen ska motiveringen *Brott kan ej styrkas* avse fall då en misstänkt person inte kan knytas till brottet. Vad som avses vid formuleringen av ovan nämnda fritexter blir därför svårt att avgöra. Det går att föreställa sig att både *Brott kan ej styrkas* och *Brott kan ej styrkas mot viss person* kan användas i de ärenden där man inte kan knyta en gärningsperson till brottet, men *Brott kan ej styrkas* kan även tänkas innebära att det är bevismöjligheten för de objektiva eller subjektiva rekvisiten som brister. Det är möjligt inte minst då man beaktar den diskrepans som finns i referenslitteraturens avgränsning av beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och dess formulering.

Sammanfattningsvis är det viktigt att inte se dessa fyra kategorier fritextformuleringar som en exakt representation av hur många beslut som skulle ha kunnat tas med beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), utan snarare som en representation av en stor mängd beslut med närliggande orsaker till nedläggning. Mot bakgrund av detta kan användningen av beslutskod 13 (Annat) indikera ett behov av att diversifiera beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas).

Vad gäller beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) återfanns liknande formuleringar i endast 350 fritextbeslut under beslutskod 13 (Annat).

Resultat av intervjuerna

I intervjuerna framkom att det finns olika uppfattningar om hur beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) ska användas.

Till att börja med råder oenighet huruvida beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) bara ska användas då det finns en skäligen misstänkt person eller om även ärenden utan en skäligen misstänkt täcks in. Tre av de tio intervjuade förundersökningsledarna uppgav att det inte krävs att det finns en skäligen misstänkt för att beslutskoden ska användas. Tvärtemot ansåg fem förundersökningsledare att det är ett krav att det finns en skäligen misstänkt person. Som nämnts tidigare har JO uttryckt uppfattningen, och även

⁵⁰ Bring och Diesen, s. 498.

Bring och Diesen, att det framförallt är i fall där det inte finns en skäligen misstänkt person som beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) ska användas av Polisen.⁵¹

En annan central frågeställning är hur ärenden ska hanteras där samtliga möjliga utredningsåtgärder visserligen inte har företagits, men där det kan antas att brott inte kommer att kunna styrkas även om de genomförs. Den dominerande uppfattningen hos förundersökningsledarna var att beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) inte ska användas för dessa fall, men uppfattningen förekom också att beslutskod 3 kan användas även då alla tänkbara utredningsåtgärder inte vidtagits.

Det fanns också skilda bedömningar om vilken nedläggningsgrund som ska användas för avskrivning då det finns brister i de subjektiva rekvisiten, det vill säga de situationer då det inte går att bevisa om den misstänkte hade uppsåt eller tillräcklig ouppmärksamhet, för att handlingen ska kunna anses vara en brottslig gärning. Den vanligaste uppfattningen var att avskrivning på grund av bristande bevisning rörande uppsåt ska ske genom att använda beslutskod 3 (Brott ej kan styrkas) istället för beslutskod 5 (Gärningen ej brott), vilket annars vore aktuellt.

Förundersökningsledarna tillfrågades även om deras tolkning av vissa enskilda formuleringar som återfanns bland fritexterna till beslutskod 13 (Annat), som skulle kunna uppfattas som *Brott kan ej styrkas* (beslutskod 3). Det framkom även där att olika tolkningar innebär gränsdragningsproblem mellan beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och beslutskod 13 (Annat). Vidare visade uppfattningen om en formulering att det även finns gränsdragningsproblem mellan beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) och 13 (Annat).

Vad gäller beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) hade förundersökningsledarna olika uppfattningar om dess användningsområde. I linje med Bring och Diesen ansåg vissa att spaningsåtgärder utöver rutinhantering ska ha vidtagits, men denna uppfattning delas inte av alla. Vissa tyckte istället att även enklare typer av undersökningar, såsom en slagning av registreringsnummer i trafikregistret, räknas som genomförd spaning och därmed kan föranleda användningen av beslutskod 2.

Förundersökningsledarna var eniga om att det inte fanns några krav på vilka resultat som erhållits i utredningen vid användningen av beslutskod 2 (Ej spaningsresultat). En förundersökningsledare förklarade att man i normala fall använder beslutskod 2, men då anmälningssupptagaren har vidtagit och dokumenterat någon åtgärd innan förundersökningsledaren har tagit ställning till om förundersökning ska inledas eller ej kan beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) istället bli aktuell.

Detta resonemang visar också på en annan inneboende svårighet. Svårigheten att skilja på direktavskrivningsgrunderna och beslutsgrunderna som avslutar en utredning på grund av att utredningen inte varit framgångsrik. Det är rimligt att anta att bedömningen att ett ärende som avslutas med motiveringen *Ej spaningsresultat* inbegriper en bedömning om att det dessutom inte finns något spaningsuppslag och/eller att brottet uppenbart inte går att utreda vidare. I praktiken är denna gränsdragningsförmodligen inte ett problem, med tanke på att de flesta förundersökningsledare i stora drag är överens om användningsområdet för beslutskoderna 1 (Spaningsuppslag saknas) och 25 (Brott går uppenbart ej att utreda), men för nyanställda på Polisen eller externa betraktare kan det verka förvirrande.

⁵¹ JO 2000/01, s. 69, Bring och Diesen, s. 498.

Grupp 3. Utredningen avslutas på grund av resultaten

Beslutskod 5 (Gärningen ej brott), beslutskod 4 (Misstänkt oskyldig).

De två besluts-koder som ingår i denna grupp innebär att det av anmälan eller efter utredning framgår att den anmälda gärningen inte är brottslig eller att den misstänkta personen är oskyldig. Det är resultat som kräver en kvalificerad bedömning av ett tillräckligt utredningsmaterial.

Sammanfattning

- Under 2011 avslutades 26 000 brott med beslutskod 5 (Gärningen ej brott) och 5 900 avslutades med beslutskod 4 (Misstänkt oskyldig). Beslutskod 5 räknas som ett uppklarande beslut men inte beslutskod 4.
- Drygt 19 000 fritextformuleringar som tillhör beslutskod 13 (Annat) kan tolkas som motiveringen Gärningen ej brott, vilket är cirka 16 procent av samtliga fritexter.
- Om beslut tas om att avsluta ett brott med beslutskod 4 eller 5 i ärenden där det finns en skäligen misstänkt person, innebär det att den personen tas bort från Polisens centrala spaningsregister. Det är alltså viktiga beslut för personer som registrerats som misstänkta för brott.
- Det har i intervjuerna framkommit att en del förundersökningsledare undviker att använda beslutskod 5 (Gärningen ej brott) eftersom det kan framstå som stötande för målsäganden.
- På grund av att många beslut om nedläggning, där skälet är att gärningen inte är ett brott, tas med beslutskod 13 (Annat) istället för beslutskod 5 (Gärningen ej brott), finns det en underrepresentation i statistiken över denna nedläggningsgrund.
- Det fanns olika åsikter om i vilka fall beslutskod 5 (Gärningen ej brott) eller beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) ska användas hos de förundersökningsledare som Brå intervjuade. Det får som resultat att statistiken över dessa två beslutstyper blir svårtolkad.

Användning enligt referenslitteraturen och andra källor

Vad besluts-koderna i grupp 3 (Utredningen avslutas på grund av resultaten) avser är tydligt enligt besluts-kodernas formuleringar. Även Bring och Diesen gör i Förundersökning en tydlig beskrivning av nedläggningsgrunderna: ”Motiveringen ’Misstänkt oskyldig’ härrör sig till gärningsmannaskapet, medan man vid ’Gärningen ej’ brott bedömer rekvisiten för brottet ...”⁵² Avseende beslutsmotiveringen *Misstänkt oskyldig*, finns en gränsdragningsproblematik till formuleringen *Brott kan ej styrkas* som JO har prövat i ett ärende som gällde ringa narkotikabrott. JO kritiserade Polisen för att ha använt beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), trots att det mot befintlig bevisning var tydligt att den misstänkta inte begått brottet. JO menade att då det visat sig att misstanken varit ogrundad, leder *Brott kan ej styrkas* felaktigt tankarna till att Polisen fortfarande inte avfärdat möjligheten att den tidigare misstänkta personen är skyldig, och att man därför borde använt formuleringen *Misstänkt oskyldig*.⁵³

Bring och Diesen framför att besluts-koderna 5 (Gärningen ej brott) och 4 (Misstänkt oskyldig) kräver klara fall, då det inte ska råda något tvivel om att bedömningen är korrekt. De menar även att det är lämpligt att åklagare

⁵² Bring och Diesen, s. 498.

⁵³ JO d.nr. 2504-2009.

gör bedömningen om en handling inte är ett brott, då det i praktiken innebär att avgöra en rättsfråga.⁵⁴

Beslutskoderna 4 och 5 kan i enlighet med detta också enbart användas i Polisens ärendehanteringssystem RAR efter det att förundersökning har inletts.

Relevant i sammanhanget är att registreringen av nedläggningsbeslut har betydelse för huruvida den misstänkta personen kommer att kvarstå i Polisens centrala spaningsregister eller ej. Om ett nedläggningsbeslut tas med någon av beslutskoderna 4 eller 5 kommer misstanken att tas bort från registret, men inte annars.⁵⁵

Antal tagna beslut

Under 2011 avslutades sammantaget 5 900 brott med beslutskod 4 (Misstänkt oskyldig). Ungefär 90 utgjordes av fall då det inte fanns en skäligen misstänkt person. Det kan vara situationer då det kanske funnits en misstänkt person, men att han eller hon inte uppnått misstankegraden skäligen misstänkt. 26 000 brott avslutades med beslutskod 5, varav 16 000 utgjordes av ärenden där det fanns en misstänkt person. Antalet nedlagda brott tagna med beslutskoderna 4 eller 5 motsvarade 2011 sammantaget cirka 3 procent av samtliga brott där utredningen nedlagts.

Fritextformuleringar

I kategoriseringen av fritexterna till beslutskod 13 (Annat) identifierades en stor mängd formuleringar med en innebörd som motsvarar beslutskod 5 (Gärningen ej brott). Sammantaget 19 000 poster, eller 16 procent av samtliga fritextposter, kunde tolkas som *Gärningen ej brott*.

Majoriteten av de formuleringar som bedömdes motsvara Polisens beslutskod 5 (Gärningen ej brott) hade innebörden att det inte är troligt att gärning som hör under allmänt åtal har förövats. Formuleringen utesluter inte fall där gärningen måhända utgör ett brott, men ett som lyder under enskilt och inte allmänt åtal. I *Gärningen ej brott* ingår även beslut som tagits med noteringen *Civilrättsligt*. Från det allmännas perspektiv torde nedläggningar av den anmälda händelsen för att den är civilrättslig ha samma betydelse som om den anmälda gärningen inte är ett brott. Ytterligare skäl att placera dessa typer av formuleringar under den övergripande rubriken *Gärningen ej brott* framkom i intervjuerna med förundersökningsledare, vilket redogörs för nedan.

Det fanns även en viss mängd beslut, tagna med beslutskod 13 (Annat), där det av fritexten framgick att det är osäkert om uppsåt kan styrkas, eller att uppsåtet inte kan styrkas. Sammantaget 780 sådana beslut identifierades, de utgör därmed en mindre vanlig orsak till nedläggning, men i sin karaktär är de närliggande fritextformuleringarna som uttrycker att gärningen inte är brott, eller att det inte är troligt att en handling som hör under allmänt åtal har förövats. Att en sådan koppling kan göras framgår också av intervjuerna.

Endast fyra beslut tagna med beslutskod 13 (Annat) återfanns med motiveringen *Misstänkt oskyldig*.

Resultat av intervjuerna

En återkommande inställning hos förundersökningsledarna var att man undvek att använda beslutskod 5, eftersom formuleringen *Gärningen ej brott* uppfattades som svår att kommunicera till målsägare. Flera förunder-

⁵⁴ Bring och Diesen, s. 499.

⁵⁵ FAP 454-1.

sökningssledare uppgav att de istället föredrog att ange följande formulering under fritextfältet till beslutskod 13 (Annat): *Det finns ej anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats.*

Det var också många av förundersökningssledarna som föredrog beslutskod 13 (Annat) för händelser som uppenbarligen inte var brott framför beslutskod 5 (Gärningen ej brott) för att till exempel slippa upprörda samtal från så kallade rättshaverister. En förundersökningssledare uppgav dock att fall där de objektiva rekvisiten brister, och gärningen därmed inte är ett brott, kodas alltid med 5 (Gärningen ej brott).

Det fanns olika uppfattningar om hur ärenden ska kodas där det inte är troligt att det finns uppsåt. En förundersökningssledare ansåg att dessa ska kodas med 5 (Gärningen ej brott), en annan ansåg att beslutskod 5 enbart omfattar de objektiva rekvisiten och en tredje framförde att beslutskod 5 används vid avsaknaden av uppsåt, men endast då ingen är hörd.

Förutom gränsdragningsproblematiken mellan beslutskod 13 (Annat) och beslutskod 5 (Gärningen ej brott), fanns det även olika uppfattningar om användningen av beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) kontra beslutskod 5. En förundersökningssledare uppgav att beslutskod 3 ska användas vid bristande uppsåt, vilket andra vände sig mot. Vidare uppgav en förundersökningssledare att han beroende på berättelsens trovärdighet valde mellan beslutskod 3 eller 5. Denna förvirring kring fallen där brister i uppsåt finns kan eventuellt förklara att vissa formuleringar återfanns i fritexten till beslut tagna med beslutskod 13, där det uttrycktes att det inte kan styrkas att det finns uppsåt.

Det var endast vid enstaka tillfällen som användningen av beslutskod 4 (Misstänkt oskyldig) diskuterades med förundersökningssledarna, varvid detta inte redovisas separat.

Grupp 4. Den misstänkta personen kan ej kan lagföras

Beslutskod 6 (Misstänkt under 15 år), kategori 800 (Brottsforum utomlands) och kategori 1700 (Misstänkt utomlands).

I denna grupp ingår beslutskoder som visar på olika avgörande begränsningar i Polisens möjligheter att lagföra en person för ett anmält brott.

Till denna grupp kan även beslutskod 8 (Misstänkt avliden) och beslutskod 7 (Brott preskriberat) hänföras, men då antalet beslut tagna med dessa koder under 2011 var begränsat, och då de inte heller förekom i någon större omfattning bland fritexterna till beslutskod 13 (Annat), exkluderas de från redogörelsen.

Däremot ingår två kategorier fritexter som uttrycker att Polisens handlingsutrymme är begränsat och därmed svårt att utreda. Det är fall då brottsforumet är utomlands eller då den misstänkte är utomlands.

Vid intervjuerna med förundersökningssledare har fokus legat på grupperna 1–3, därför innehåller redogörelsen av grupp 4 endast ett fåtal referenser till intervjuerna.

Sammanfattning

- Under 2011 avslutades 13 000 brott med beslutskod 6 (Misstänkt ej fyllt 15 år) och det återfanns 790 beslut tagna med beslutskod 13 (Annat) som hade en fritextformulering som kunde anses motsvara Misstänkt ej fyllt 15 år. Beslutskod 6 räknas som uppklarande.
- Att det i fritexten till beslutskod 13 (Annat), återfinns ett antal formuleringar med betydelsen att den misstänkta ej fyllt 15 år, tyder på

att det även för besluts-koder som är relativt okomplicerade finns en överlappningsproblematik gentemot besluts-kod 13.

- Bland fritexterna som tillhör besluts-kod 13 (Annat) återfanns formuleringar som visade på begränsningar i utredningsmöjligheterna på grund av att brottsforum var utomlands (3 700 fall) eller att misstänkt befinner sig utomlands (430 fall).
- Fritextformuleringarna med innebörden att brottsforum är utomlands eller att den misstänkte befinner sig utomlands visar att det finns tydliga identifierbara grupper av beslut tagna med besluts-kod 13 som skulle kunna ges en egen besluts-kod.

Besluts-kod 6 – Misstänkt under 15 år

När en misstänkt gärningsperson är under 15 år, och därmed inte är straffmyndig, finns förutsättningar för att inte inleda förundersökning.⁵⁶

För år 2011 avslutades sammantaget 13 000 brottsutredningar med besluts-kod 6 (Misstänkt under 15 år).

Det fanns 790 beslut tagna med besluts-kod 13 (Annat) där fritextformuleringarna hade betydelsen *Misstänkt under 15 år*. Värt att nämna är att en mindre mängd beslut med denna innebörd även kunde återfinnas i fritextfältet till besluts-kod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda).

Kategori 800 – Brottsforum utomlands

Det finns ingen besluts-kod för ärenden där brottet har begåtts utomlands. Därför saknas också förutsättningar att särredovisa antalet brott där man lagt ner eller inte inlett förundersökning av den anledningen.

Sammantaget 3 700 beslut tagna med besluts-kod 13 (Annat) innehöll en fritextformulering med innebörden att brottsforumet är utomlands. Vidare förekom formuleringen *Brottsforum utomlands* i det slumpmässiga urvalet av beslut som tagits med besluts-kod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda).

Vid de genomförda intervjuerna svarade i det närmaste alla förundersökningsledare att ett vanligt användningsområde för besluts-kod 13 (Annat) är de anmälningar som behandlar brott begångna i utlandet. I dessa fall har man ingen svensk jurisdiktion och kan därför inte företa egna rättsliga åtgärder. Från svensk sida kan man dock göra en förfrågan om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Trots att besluts-kod 13 är ytterst vanlig i sammanhanget har det framkommit att det finns olika sätt att använda den och andra koder i denna situation. En förundersökningsledare förklarade att om det redan i anmälan framkommer att brottsforum är utomlands avskrivs ärendet med besluts-kod 25 istället för 13. Besluts-kod 13 blir då först aktuell om en förundersökning har inletts och det i ett senare skede blir utrett att brottsforum inte finns inom riket. Detta kan exempelvis röra sig om bedrägeriärenden där det i initialt ofta inte är känt var brottsforumet är. En förundersökningsledare berättade om ett tillvägagångssätt där man inte använder besluts-kod 13 utan istället skriver av ärendet med besluts-kod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda) om brottet är ringa och besluts-kod 3 (Brott kan ej styrkas) om det är av grövre beskaffenhet.

Ett alternativt tillvägagångssätt, som stöttades av två förundersökningsledare, var att i ringa fall använda besluts-kod 13 (Annat). Ett exempel på ett sådant brott av ringa beskaffenhet som har begåtts utomlands, och därmed skulle skrivas av med besluts-kod 13, är väskstöld. Enligt detta tillväga-

⁵⁶ Se lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

gångssätt skulle brott av grövre beskaffenhet lottas upp på åklagaren för prövning av dubbel straffbarhet och eventuell begäran om internationell rättshjälp.

Sammantaget verkar tillämpningen av beslutskoderna vid nedläggning av ärenden där brottet har begåtts utom landets gränser skilja sig åt. Däremot framgår det att beslutskod 13 har en mycket betydande funktion i sammanhanget då de flesta förundersökningsledarna uppfattar det som att de befintliga koderna inte täcker in dessa fall. Ett fåtal förundersökningsledare uttalade dessutom specifikt en önskan om en beslutskod som behandlar avskrivningar på grund av att ärendet faller utanför svensk jurisdiktion.

Kategori 1700 – Misstänkt utomlands

Det finns ingen beslutskod med innebörden att den misstänkta befinner sig utomlands. Det skattade antalet brott som nedlagts med innebörden att den misstänkta finns utomlands enligt fritextformuleringarna till beslutskod 13 (Annat), var 430.

Ett flertal av de intervjuade berättade om situationer där den misstänkte gärningspersonen har lämnat landet och hur man hanterar det. En förundersökningsledare förklarade att om brottet inte har fängelse i två år eller mer i straffskalan läggs förundersökningen ner och ärendet avskrivs med beslutskod 13 (Annat). Om brottet däremot har fängelse i två år eller mer i straffskalan kan det bli aktuellt med begäran om internationell rättshjälp i brottmål varpå ärendet lottas upp på åklagaren.

De olika koderna som finns i RAR överensstämmer inte till fullo med de koder som finns i DurTvå.⁵⁷ I DurTvå finns en beslutskod med en formulering som direkt tar sikte på situationer där misstänkt befinner sig utomlands medan en sådan motsvarighet saknas helt i RAR. Detta sägs vara förklaringen till att beslutskod 13 (Annat) används i RAR och en förundersökningsledare uttryckte en önskan om att liknande motivering skulle finnas även i RAR. Då brottet har begåtts inom riket finns svensk jurisdiktion och det är därmed möjligt att begära den misstänkte häktad i sin frånvaro om kraven för häktning är uppfyllda. Görs detta övertar åklagaren ärendet, men om inget häktningsbeslut är aktuellt avskrivs ärendet av Polisen med beslutskod 13.

Grupp 5. Övriga

I den här gruppen ingår beslutskoder som är viktiga att redovisa för att erhålla en helhetsbild av beslutskodssystemet, men som inte enkelt kan placeras i någon av de andra grupperna. Här finns också ett antal beslut som återfanns i fritextfältet till beslutskod 13 (Annat), som inte kan hänföras till någon av de existerande beslutskoderna.

Redovisningen för denna grupp är begränsad. Vissa av beslutskoderna som placerats här lämnas okommenterade, mot bakgrund av att de används i en begränsad omfattning. De har ej heller varit fokus för intervjuerna.

Sammanfattning

- Sammantaget 31 000 avslutade brott har placerats i denna grupp, vilken är ett komplement till de andra fyra grupperna. Cirka 54 procent av dessa utgjordes av fritexter.
- Bland fritexterna som tillhör beslutskod 13 (Annat) identifierades 840 beslut som motsvarar motiveringen Angivelse saknas/återkallad

⁵⁷ Det program som ärenden behandlas i då beslut om inledande av förundersökning har fattats.

(Beslutskod 12) och 300 beslut med en motivering som motsvarar Dubbelanmält (beslutskod 10). Det visar att beslutskod 13 används även i fall där det finns en alternativ beslutskod som är mycket tydlig och svår att misstolka.

- Sammantaget 3 500 brott som avslutats med fritextformulering hade innebörden att målsägande inte vill samarbeta. Det är exempel på en kategori fritexter som enkelt skulle kunna särskiljas i ett mer detaljerat beslutskodssystem.
- Det förekommer en relativt stor mängd beslut under beslutskod 13 (Annat) som är svåra eller omöjliga att tolka (5 000), hänvisar till andra dokument (2 000), eller uttrycker att något slags administrativ åtgärd har vidtagits utan närmare specifikation (2 300).
- I kategoriseringen av fritexterna tillhörande beslutskod 13 (Annat) har 750 fall identifierats av förundersökningsbegränsning. Ytterligare 540 fall hade nedlagts med hänvisning till 23 kap. 4 § rättegångsbalken utan närmare motivering. Det är möjligt att även dessa avser förundersökningsbegränsning.

Beslutskod 10 – Dubbelanmält

Då ett ärende dubbelanmäls och samma brott alltså redan återfinns i annan anmälan ska detta avskrivas med beslutskod 10 (Dubbelanmält). Denna beslutskod tillåter fritext så att ärendenumret på den andra anmälan kan noteras.

Antalet brott med motiveringen *Dubbelanmält* som lagts ner under 2011 var 5 400 enligt det specialuttag av statistik som gjordes till denna studie. Vidare skattades cirka 300 brott ha nedlagts med samma motivering, fast med hjälp fritextformulering under beslutskod 13 (Annat).

Beslutskod 12 – Angivelse saknas/återkallad.

Ordalydelsen för beslutskod 12 visar att den ska användas då angivelse av brott saknas eller har blivit återkallad. Detta torde därmed endast bli en aktuell grund för avskrivning i fall av särskild åtalsprövning där angivelse utgör en förutsättning för åtal och därför även en förutsättning för att bedriva förundersökning.

År 2011 var det sammantaget 2 600 brott som nedlades med nedläggningsgrunden *Angivelse saknas/återkallad*. Motsvarande formulering förekom i viss omfattning i fritext under beslutskod 13 (Annat). Sammantaget uppskattades 840 brott ha lagts ner med den innebörden med fritextformulering under 2011.

Kategori 1200 – Målsägande vill ej längre medverka

En kategori som återfanns bland fritexterna under beslutskod 13 (Annat) behandlar de fall där målsägande på olika vis inte önskar delta i utredningen. Denna kategori påminner i vissa delar om beslutskod 12 (Angivelse saknas/återkallad). Beslutskod 12 behandlar dock de fall där angivelse är en förutsättning för förundersökning, oftast fall som lyder under enskilt åtal, medan fallen som hänvisar till målsägandes önskan att inte delta är en annan situation.

Sammantaget 3 500 beslut tagna med beslutskod 13 hade en fritextformulering som kan kategoriseras som *Målsägande vill ej längre medverka*.

Ett par förundersökningsledare förklarade att en vanlig användning av beslutskod 13 (Annat) är då målsägande visar en önskan att ta tillbaka sin anmälan och därefter inte heller önskar medverka i förundersökningen. Då

det, sedan en lång tid tillbaka, inte är möjligt att ta tillbaka sin anmälan rörande brott som lyder under allmänt åtal får denna önskan om ett tillbakadragande ingen formell inverkan på förundersökningens bedrivande men det kan innebära en praktisk inverkan då många fall är svåra att driva om målsägande inte önskar medverka. Ett exempel som gavs av en förundersökningsledare var att det ibland framgår att målsägande har en annan agenda med anmälan än lagföring och därför förhalar förundersökning när en sådan väl har inletts. I de ärenden där det kan finnas bearbetningsbara spaningsuppslag men då det framstår som mycket svårt att bevisa begånget brott om inte målsägande deltar, kan man ändå lägga ner förundersökningen. Detta görs då med beslutskod 13 där man i fritexten kan skriva att det är på grund av att målsägande inte deltar som ärendet avskrivs.

Kategori 200 – Administration

Denna kategori innefattar de beslutsmotiveringar som kan återfinnas i fritextfält till beslutskod 13 (Annat) som på olika vis refererar till utförda administrativa åtgärder. Dessa beslutsmotiveringar utgör således inte beslut i sak utan endast noteringar om att ärendet varit föremål för någon administrativ åtgärd, som till exempel ajourföringar av olika uppgifter.

Sammanlagt 2 300 sådana beslut identifierades för år 2011.

Kategori 9999 – Icke tolkningsbara

Vid kategoriseringen av fritexterna till beslutskod 13 (Annat), förekom ett antal formuleringar som inte gick att tolka. Det kunde vara att fritextfältet var helt tomt, eller att några enskilda bokstäver skrivits in utan någon uppenbar innebörd, såsom: x, f3aa eller 13 a.

Sammanlagt 2 400 sådana beslut identifierades för år 2011.

Kategori 1400 – Inadekvat information för tolkning

Denna kategori skiljer sig till viss del från kategori 9999 (Icke tolkningsbara) då informationen som tillhandahålls i beslutsmotiveringen kanske kan förstås av vissa personer men ändå varit otillräcklig för tolkning i studien. Exempel på detta är motiveringen *förväntas ej leda till att förundersökningen fullföljs* eller *föranleder ingen vidare utredning från polismyndighetens sida*, vilka enbart utgör ett konstaterande att det avskrivs utan vidare motivering. I denna kategori placerades även beslutsmotiveringar vars längd hade blivit kapad i programmet vid överföring, vilket innebar att de inte längre var tolkningsbara. Det gällde dock ett begränsat antal.

Sammanlagt 2 600 beslut identifierades under beslutskod 13 (Annat) som tillhörande kategori 1400.

Kategori 500 – Hänvisningar

Ytterligare en typ av motiveringar vid avskrivning som återfanns i fritextfältet till beslutskod 13 (Annat), som var svåra att tolka var de som innehöll en hänvisning. Dessa motiveringar lyder endast ”se anteckningar”, ”se ÅM:s beslut” eller liknande, vilket ger vid handen att mer information rörande avskrivningen finns att tillgå men att denna information inte är tillgänglig om man endast läser inmatningarna i RAR.

Sammanlagt 2 000 brott hade lagts ner med beslutskod 13 med en sådan fritextmotivering.

Förundersökningsbegränsningar

En förundersökningsbegränsning är ett beslut om att avsluta en förundersökning mot bakgrund av att en fortsatt utredning, av olika skäl, inte framstår som rimlig att genomföra.

Vilka skäl som kan åberopas för att fatta beslut om förundersökning finns reglerat i 23 kap. 4A § rättegångsbalken (RB). Ett skäl kallas disproportionsfallet, och innebär att kostnaderna för att utreda ärendet inte bedöms ”stå i rimligt förhållande till sakens betydelse”.⁵⁸ Övriga skäl är kopplade till reglerna om åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning.

Fram till den 1 januari 2013 var det enbart åklagare som hade rätt att fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Det innebär att år 2011, vilket är det år som studerats i denna rapport, hade de polisiära förundersökningsledarna inte denna befogenhet. Likväl uppgav ett flertal förundersökningsledare att de ”informellt” tog beslut om förundersökningsbegränsning. Det handlar framförallt om ärenden som de av erfarenhet vet att åklagarna kommer att förundersökningsbegränsa. De flesta förundersökningsledare uppgav dock att de vid misstanke om att ärendet inte behöver utredas vidare skickar det till Åklagarkammaren.

De förundersökningsledare som själva tog beslut om förundersökningsbegränsning uppgav att de använde beslutskoderna 3 (Brott kan ej styrkas) och 13 (Annat).

Vid kategoriseringen av fritexterna till beslutskod 13 (Annat), återfinns en mindre mängd ärenden (748) som hänvisade till den aktuella paragrafen, det vill säga 23 kap. 4A § RB. Dessutom fanns en viss mängd beslut där en hänvisning skett till hela tjugotredje kapitlet i rättegångsbalken. Det är inte omöjligt att vissa av dem avser förundersökningsbegränsning.

Bland de beslutsgrafer i Polisens beslutskodssystem som de inte har rätt att använda återfinns ett antal koder som relaterar till reglerna om förundersökningsbegränsning. Det är beslutsgraferna 16–22. I det utökade uttaget av statistik, som visar antal brott som nedlagts för var och en av Polisens beslutsgrafer, framkom att sammantaget 3 540 beslut fattats med beslutsgraferna 16–22. I dessa fall är det möjligt att en åklagare faktiskt beslutat om förundersökningsbegränsning, men att Polisen har registrerat besluten i sitt system.

Sammanfattning och analys av beslutskodssystemet

I den första delen av resultatgenomgången har fem grupper av beslut presenterats. För varje grupp har antalet brott som nedlagts med de beslutsgrafer som ingår i gruppen redovisats, likväl som det antalet brott som nedlagts med en fritextformulering i beslutskod 13 (Annat) som kan sägas motsvara någon av gruppens beslutsgrafer eller i övrigt passar in i gruppen.

I genomgången av de enskilda beslutsgraferna i de olika grupperna har en rad brister i beslutskodssystemet klarlagts.

Till att börja med är inte beslutsgrafernas lydelse ömsesidigt uteslutande. Istället verkar det vid ett första beaktande möjligt att lägga ner samma ärende med ett flertal olika koder. Framträdande här är beslutsgraferna 1 (Spaningsuppdrag saknas) och 25 (Brott går uppenbart ej att utreda), vilkas formuleringar kan anses komplettera varandra snarare än stå för olika betydelser. Även beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) och beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), skulle teoretiskt kunna kombineras med både beslutskod 1 och 25, då det är möjligt att anta att en nedläggning på dessa grunder kan inbegripa en bedömning om de framtida möjligheterna att utreda ärendet. Vidare kan beslutskod 13 (Annat) ersätta samtliga andra beslutsgrafer, ofta för att utveckla motiveringen till beslutet. För en användare utan annan kännedom om beslutsgraferna än deras namn, uppstår således betydande gränsdragningsproblem, enbart på grund av hur de är formulerade.

⁵⁸ 23 kap. 4A § 1 st 1 p rättegångsbalken.

Det kan även konstateras att det i stort saknas centrala riktlinjer för hur beslutskoderna ska användas. Framträdande är att Polisen inte utfärdat några riktlinjer för beslutskoderna. Det fanns tidigare riktlinjer i FAP 403-6, men den har upphört att gälla sedan många år tillbaka. De aktuella källor som kan ge vägledning i hur koderna ska användas kommer från externa aktörer, framförallt JO och Bring och Diesen, och deras kommentarer är inte uttömmande.

Eftersom det saknas centrala riktlinjer från Rikspolisstyrelsen och då JO samt Bring och Diesens rekommendationer inte är heltäckande skapas en grund för att olika praxis utvecklas inom olika delar av Polisen. Att det finns olika synsätt på beslutskoderna har också blivit tydligt i de intervjuer som genomförts med förundersökningsledare.

Ytterligare en faktor som leder till att olika praxis etableras är behovet av att upprätthålla en god kommunikation med målsägare och anmälare. Det finns en hållning hos många förundersökningsledare att beslutskoderna kan väljas i syfte att förbättra kommunikationen om de beslut som fattas. I det syftet har en del förundersökningsledare nämnt att de till exempel föredrar att använda beslutskod 13 (Annat), med sitt tillhörande fritextfält, istället för beslutskod 5 (Gärningen ej brott). Det är rimligt och även önskvärt att Polisen underhåller en god kommunikation med målsägare och anmälare men det avslöjar samtidigt en brist i beslutskodssystemet som bidrar till att olika praxis i användningen av beslutskoderna etableras.

Även om tolkningen av hur beslutskoderna ska användas skiljer sig åt mellan olika förundersökningsledare hos Polisen, är skillnaderna ofta olika bedömningar längs en glidande skala, snarare än diametralt skilda uppfattningar. Problemet med att olika praxis etableras är att det blir problematiskt att jämföra olika regioner med varandra och att tolka resultaten för hela landet som helhet. Olika koder fungerar inte längre som betydelseskiljande, vilket skapar gränsdragningsproblem i statistiken.

Ytterligare en begränsning i beslutskodssystemet är att koderna inte är tillräckliga för att beskriva alla relevanta orsaker till nedläggning eller avskrivning av utredningar. Tydliga exempel på det är fallen då utredningen avslutas mot bakgrund av att brottet skett utomlands. Det är en grupp beslut som enkelt skulle kunna representeras av en egen beslutskod, men som i detta system faller under beslutskod 13 (Annat).

Tillämpningen av beslutskod 13

Det har i genomgången av de fem olika grupperna av beslutskoder tydligt framkommit att beslutskod 13 (Annat) har en särställning. Fritextformuleringar som motsvarar i stort sett samtliga andra, på förhand definierade, beslutskoder har återfunnits under beslutskod 13. Det är också en relativt stor mängd beslut som tas med beslutskoden, och den har ökat väsentligt de senaste åren.

Mot bakgrund därav och för att ge ett uttömmande svar på den fjärde frågeställningen *Vilka typer av beslut omfattar Polisens beslutskod 13 (Annat)?* presenteras här en samlad bild av användningen av beslutskod 13.

Resultatet av fritextkategoriseringen

För att kartlägga fritexterna till beslutskod 13 (Annat), har en kategorisering genomförts med hjälp av olika sökord, och ett slumpmässigt urval.

Drygt 120 000 beslut med beslutskod 13 ingick i urvalet. Ambitionen var att de skulle representera beslut som ingick i den officiella statistiken under

beslutskod 13 för år 2011. Av dessa 120 000 beslut kunde cirka 100 000 kategoriseras med hjälp av den automatiska kodningen (se metodkapitlet).

Från de återstående 19 000 besluten gjordes ett urval på 1 000 fall. De sorterades till olika kategorierna och utgjorde därpå underlag till en skattning av fördelningen av fritexter bland samtliga beslut som inte sorterats med den automatiska kodningen.

Resultatet av den automatiska kodningen och kategoriseringen som gjordes med hjälp av det slumpmässiga urvalet redovisas tillsammans.

Tabell 1. Avskrivningsbeslut baserat på fritexter från beslutskod 13, år 2011

Kan hänföras till följande beslutskod: ¹	Skattat antal ³	Procent
Grupp 1	8 700	7,2
Spaningsuppslag saknas (BK 1)	7 700	6,3
Brottet går uppenbart ej att utreda (BK 25)	1 100	0,9
Grupp 2	71 000	58,3
Brott kan ej styrkas (BK 3)	30 000	25,1
Brottet kan ej styrkas mot viss person (AK 300)	29 000	24,0
Ej leda till åtal (AK 1300)	11 000	9,0
Ej spaningsresultat (BK 2)	350	0,3
Grupp 3	20 000	16,5
Gärningen ej brott (BK 5)	19 000	15,9
Misstänkt oskyldig (BK 4)	4	0,0
Uppsåt kan ej styrkas (AK 900)	780	0,6
Grupp 4	5 100	4,2
Misstänkt ej fyllt 15 år (BK 6)	790	0,7
Brott preskriberat (BK 7)	90	0,1
Misstänkt avliden (BK 8)	80	0,1
Brottsforum utomlands (AK 800)	3 700	3,0
Misstänkt utomlands (AK 1700)	430	0,4
Grupp 5	17 000	13,8
Angivelse saknas/återkallas (BK 12)	840	0,7
23 kap 4a § Förundersökningsbegränsning (AK 164A)	750	0,6
Administration (AK 200)	2 300	1,9
Hänvisningar (AK 500)	2 000	1,7
Målsägande vill ej längre medverka (AK 1200)	3 500	2,9
Inadekvat information för tolkning (AK 1400)	2 600	2,1
Ej tolkningsbara texter (AK 9999)	2 400	2,0
Övriga ²	2 300	1,9
Summa	120 000	100

¹ Kategorier av fritexter. BK = Beslutskod, AK = Annan kategori

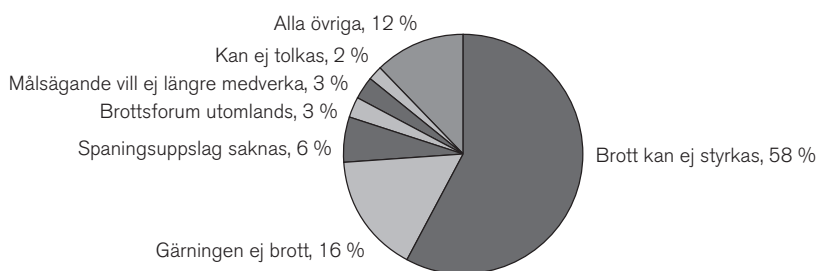
² Består av kategorierna 9, 10, 14, 160, 161, 164, 600, 700, 1500 och 1600. De förekommer i en begränsad omfattning. För en fullständig redogörelse, se bilaga 1.

³ I bilaga 2 finns en utökad tabell där samtliga fritextkategorier redovisas, och där resultatet för varje fritextkategori redovisas utan avrundningar.

Det är viktigt att komma ihåg att den sammantagna bilden av hur fritexterna är fördelade, vilka presenterats i tabell 1, påverkas av hur undersökningen har strukturerats och bedömningar av hur enskilda fritexter ska kategoriseras. Tabellen ska därför betraktas som indikativ – en grov redovisning av vad som ryms i fritexterna till beslutskod 13 – snarare än en exakt representation. Till exempel har fritexter som kunde hänföras till två olika kategorier placerats i den kategori som kommer först i turordningen för nyckelordssökningen. Det är dock inte troligt att det huvudsakliga resultatet skulle se annorlunda ut om fritextsorteringen skulle omstruktureras eller om enstaka sökord hade kopplats till andra kategorier.

Av tabell 1 framgår att ett fåtal kategorier står för en stor mängd av fritexterna, det illustreras i figur 5.

Figur 5. Skattning av besluts kategorier uttryckta i fritext med beslutskod 13 (Annat)



I figur 5 framgår att 58 procent av samtliga poster består av fritextformuleringar som kan tolkas som *Brott kan ej styrkas*, presumtiva fall av *Brott kan ej styrkas* eller närliggande. Även de poster som utgörs av formuleringar som kan tolkas som *Gärningen ej brott* utgör en stor andel.

Förundersökningsledarna om beslutskod 13 (Annat)

Förundersökningsledarna blev under intervjuerna tillfrågades om hur de anser att beslutskod 13 i huvudsak ska användas. Det som framkom i intervjuerna bekräftar resultatet av den kategorisering och den tolkning som gjorts av fritexterna i beslutskod 13.

De huvudsakliga användningsområden för koden som förundersökningsledarna angav var service till målsägande, presumtiva fall av beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) då brottsforum eller misstänkt är utomlands eller då ärendet gäller en försvunnen eller död person utan att misstanke om brott finns. Förutom detta angavs följande användningsområden av enskilda förundersökningsledare: Då ”bevisläget ej är tillfyllt”, vid dubbelanmälan, då målsägande ej samverkar, vid mellanting mellan beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och 5 (Gärningen ej brott) samt för att variera språket i nedläggningsärenden.

Förundersökningsledarna tillfrågades om de trodde att användningen av beslutskod 13 påverkas med tanke på att den beslutskoden räknas som tekniskt uppklarande, medan till exempel beslutskod 2 (Ej spaningsresultat), inte gör det. De flesta uppgav att de inte trodde att det spelar någon roll att beslutskod 13 (Annat) innebär att brottet räknas som uppklat. Svaren visade också att begreppet *tekniskt uppklat* uppfattades som perifert för förundersökningsledarna och att andra mått betraktades som viktigare för utvärdering av Polisens verksamhet.

Funktionen av beslutskod 13 (Annat)

På grundval av de resultat som presenterats i detta kapitel går det att beskriva funktionen av beslutskod 13 (Annat) i beslutskodssystemet.

För det första är beslutskod 13 en restkategori. Här återfinns fritextmotiveringar som inte kan hänföras till andra beslutskoder. Framträdande bland dessa är kategorin *Brottsforum utomlands* och *Målsägaren vill ej längre medverka*.

För det andra verkar beslutskod 13 fylla en administrativ funktion. Ett inte obetydligt antal fritexter hade formuleringen administrativ åtgärd, ajourföring, registervård eller liknande. Här kan det finnas ett behov att bygga om registreringssystemet så att en flexibilitet för administrativa nedläggningar skapas, eller så behöver motiveringar formuleras tydligare. Ett vidare resonemang om det förs i diskussionskapitlet under delen som behandlar det nya beslutskodssystemet.

För det tredje fyller beslutskod 13 en service-funktion. Genom fritextfältet skapas möjligheten att uttrycka sig nyanserat och mer exakt vid kontakt med anmälare och målsägare. Det kan skapa bättre relationer eftersom vissa besluts-koder kan anses stötande. Förundersökningsledarna lyfte specifikt fram beslutskod 5 (Gärningen ej brott) som svår-användbar på grund av att den uppfattas som en förringning av målsägarens upplevelse av att ha varit utsatt. Det fanns också många hänvisningar till bilagor och annat – vilket kan tyda på att det finns ett vidare informationsbehov som sträcker sig utanför det som erbjuds av fritextanvändningen till beslutskod 13.

För det fjärde och sista fungerar beslutskod 13 som en slaskpott. Det fanns ett flertal beslut med formuleringar som var omöjliga att tolka, då de angetts enbart med ett ”x”, någon enskild bokstav, eller då motiveringsfältet lämnats helt tomt.

Det är inte klarlagt exakt hur många beslut tagna med beslutskod 13 som hade kunnat tas med en annan beslutskod. En mycket grov skattning skulle kunna vara att rör sig om ungefär hälften av besluten, men alla skattningar är beroende av tolkningar av olika formuleringar och vägval i de metoder som använts för att göra fritextkategoriseringen. Oavsett hur en sådan skattning görs kan det dock konstateras att beslutskod 13 överanvänds i stor omfattning. Detta resultat är i sig inte överraskande, utan helt i linje med vad som framkommit i den förra kvalitetsstudien som Brå genomförde angående användningen av så kallade ”övrigt”-koder.⁵⁹ I den studien visades att inom samtliga brottskategorier där det fanns en övrigt-kod, såsom övrigt bedrägeri eller annan stöld, fanns det en systematisk överanvändning av den koden.

Sammantaget framträder användningen av beslutskod 13, som en konsekvens av beslutskodsystemets uppbyggnad. Bristen på möjlighet att mer utförligt ange motiveringar till nedläggning, otillräckliga valmöjligheter, avsaknaden av instruktioner, konkurrens mellan besluts-koder och så vidare, bidrar alla till att beslutskod 13 är ett attraktivt alternativ. Det skapar dock åtskilliga problem i redovisningen av statistiken, vilket diskuteras i nästa kapitel.

Användningen av besluts-koder i kriminalstatistiken

Polisens besluts-koder har en grundläggande betydelse för statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.

I detta kapitel redovisas i detalj hur de berörda produkterna i den officiella statistiken använder informationen om vilka besluts-koder som använts av Polisen. Statistikens uppbyggnad kopplas även till de kvalitetsbrister som identifierats i de två föregående resultatkapitlen, och en diskussion förs om vilket genomslag på statistiken som bristerna har. Redovisningen delas upp efter de olika statistiska produkterna.

Statistiken över uppklarade brott

Syfte och uppbyggnad

Statistik över uppklarade brott har publicerats i Sverige sedan 1950 med syftet att vara ”ett mått på de brottsutredande myndigheternas arbete med att åtgärda och klarlägga de brottsanmälningar som kommer in”⁶⁰. Från och med 2002 har statistiken delats upp i två delar, personuppklarade brott och tekniskt uppklarade brott.

⁵⁹ Brå 2012a.

⁶⁰ Brå 2012b, s. 13 samt SCB 1954, s. 469.

Statistiken över personupplklarade brott ger en grov bild av de brottsutredande myndigheternas förmåga att binda gärningspersoner till de anmälda brotten.⁶¹ Definitionen av de personupplklarade brotten är enkel, det är de brott där utredning avslutats med beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Det är tre beslut som alla syftar till att lagföra en misstänkt person.

De tekniskt upplklarade brotten har inte en klar definition. De brukar istället beskrivas med hjälp av att ange de vanligaste beslutstyperna som ingår i kategorin, brott kan ej styrkas samt att den misstänkta inte är straffmyndig.⁶² De tekniskt upplklarade brotten brukar även förklaras som brott som fått ett ”polisliart upplklarade”.⁶³

För att ett brott ska räknas som upplklarat en viss period behöver ett par kriterier vara uppfyllda. Till att börja med ska rätt beslutskod användas. Därefter ska beslutet vara taget inom referensperioden, det vill säga det aktuella året. Slutligen kan urvalet beslutskoder som räknas som upplklarade vara olika beroende på om beslutet är taget i ett ärende där det finns en skäligen misstänkt person eller ej. Ett exempel är kolumnen *Brott kan ej styrkas* i tabell 170 som visar både tekniskt upplklarade brott och personupplklarade brott (Figur 6).

Figur 6. Tabell 170 – upplklarade brott

Anmälda brott, år 2011	Uppklarade brott 2011					Uppklarade brott då misstänkt person finns					Övrigt	
	Totalt	Uppklarade brott då misstänkt person inte finns				Totalt	Därav personupplklarade beslut					
		Brott kan ej styrkas	Gärningen ej brott	Misstänkt yngre än 15 år	Övrigt		Summa	Åtalsbeslut	Strafföreläggande	Åtalsunderlåtelse		
1 416 280	536 177	191 332	25 449	10 613	13 272	141 998	344 845	247 901	181 275	38 290	28 336	96 944

Uppklarade brott då misstänkt person inte finns				
Totalt	Typ av beslut			
	Brott kan ej styrkas	Gärningen ej brott	Misstänkt yngre än 15 år	Övrigt
191 332	25 449	10 613	13 272	141 998

Notera att siffrorna i den officiella statistiken inte är exakt desamma som de som refererats till i den här studien. Det beror på periodiseringen för statistikuttagen.

Som framgår av figur 6 ligger *Brott kan ej styrkas* i tabell 170 under den övergripande rubriken *Uppklarade brott då misstänkt person inte finns*. Dit räknas de brott som har klarats upp med Polisens beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) eller fem beslutskoder som används av åklagaren med liknande innebörd.⁶⁴ För att ett brott ska räknas till den kolumnen krävs alltså att rätt beslutskod använts, under 2011, och att det inte ska finnas en person som är minst skäligen misstänkt för brottet.

⁶¹ Brå 2012b, s. 74.

⁶² Brå 2012b, s. 73. Begreppet uppläkning, vilka problem som finns med det och vad syftet är med upplklaringsstatistiken har också diskuterats i bland annat Brås rapporter: 2002:4, Brå 1983:1 och 1987:1.

⁶³ Brå 2012b, s. 74.

⁶⁴ Följande skäl anges: objektiva rekvisit, det går inte att bevisa vem eller vilka som har begått gärningen, det går inte att bevisa att den misstänkte har haft brottsligt uppsåt, det går inte att bevisa att den misstänkte har haft sådant uppsåt eller oaktsamhet, det går inte att bevisa att den misstänkte har visat sådan oaktsamhet, det går inte att motbevisa invändningen om att gärningen har begåtts i nödvärn.

Statistiken över uppklarade brott redovisas i en rad olika tabeller, av vilka tabell 170 (Figur 6) kan sägas utgöra en av två huvudtabeller.⁶⁵ Den andra är tabell 150 som enbart redovisar de tekniskt uppklarade brotten, men mer detaljerat än i tabell 170.

Påverkan av kvalitetsbrister på statistiken

För att förstå betydelsen av de kvalitetsbrister som har identifierats behöver de ställas i relation till hur den officiella statistiken är uppbyggd, och de uppdelningar som görs där. Nedan lyfts två aspekter av hur kvalitetsbristerna påverkar den officiella statistiken över uppklarade brott.

1) Gränsdragningsproblem mellan uppklarade och ouppklarade brott

I statistiken över uppklarade brott görs en avgränsning mellan de beslut som definieras som uppklarande av brott och därmed ingår i statistiken och de beslut som innebär att brottet förblir ouppklarat och således inte ingår. Frågan är vilken effekt gränsdragningen, mellan den uppsättning beslutskoder som tillhör de uppklarande besluten och de beslutskoder som inte gör det, har på statistiken över uppklarade brott - givet tillämpningen av beslutskoder hos Polisen.

Ser man till den kategorisering av fritexter som gjordes till beslutskod 13, framkom att ett antal av formuleringarna kan anses motsvara innebörden av andra existerande beslutskoder som delvis inte tillhör kategorin uppklarande beslut. Om dessa beslutskoder hade använts istället för beslutskod 13, skulle således antalet uppklarade brott ha varit färre. Sammantaget 9 100 brott hade då tillförts gruppen ouppklarade brott⁶⁶ och således inte ingått i statistiken. Det fanns också ett antal fritextformuleringar som uttryckte att en administrativ åtgärd genomförts, eller som var omöjliga att tolka. Det är rimligt att anta att dessa sammantaget cirka 7 300 brott också borde ha exkluderats från statistiken.⁶⁷ Den direkt identifierbara påverkan av gränsdragningsproblemen är då att sammantaget cirka 16 000 brott borde tas bort från gruppen uppklarade. Det representerar 3,1 procent av samtliga uppklarade brott, eller 5,6 procent av alla tekniskt uppklarade brott.

Denna slutsats tar bara hänsyn till överflyttningar mellan beslutskod 13 (Annat) och andra beslutskoder. Det är samtidigt också möjligt att beslut som tagits med beslutskoder som inte ingår i de tekniskt uppklarande besluten eventuellt egentligen borde ha gjort det. Det skulle då ha en utjämnande effekt, så att nettoskillnaden för antalet uppklarade och tekniskt uppklarade brott inte blev så stor. Det är tyvärr inte möjligt att göra en närmare skattning av vilken inverkan gränsdragningsproblem mellan olika koder har på statistiken, då det skulle kräva kunskap om hur samtliga poliser tolkar användningen av alla beslutskoder.

Överskattningen på 3 respektive 5,6 procent av de uppklarade och tekniskt uppklarade brotten, som enbart kommer från resultatet i fritextkategoriseringen, ska därför ses som en grov indikation på den felmarginal som kvalitetsbrister i användningen av beslutskoder kan innebära. Den kan vara både större och mindre. Sammantaget kan det dock konstateras att polisens

⁶⁵ Tabell 140 – uppklarade brott efter anmälningsår, tabell 150 – tekniskt uppklarade brott, tabell 160 – brottsdeltaganden och beslut i åtalsfrågan, tabell 170 – uppklarade brott, tabell 171 – preliminär statistik över uppklarade brott. Notera att tabellernas namn här har förkortats.

⁶⁶ Dessa avser de brott som lagts ner med beslutskod 13 (Annat), fast med en innebörd som kan kopplas till beslutskod 2 (Ej spaningsresultat), beslutskod 1 (Spaningsuppslag saknas) eller beslutskod 25 (Brottet går uppenbart ej att utreda).

⁶⁷ Dessa avser de brott som lagts ner med beslutskod 13 (Annat), fast med en innebörd som kan kopplas till någon av följande fritextkategorier: 200 (Administration), 1400 (Inadekvat information för tolkning) eller 9999 (Ej tolkningsbara texter).

tillämpning av besluts-koder och den effekt det har på gränsdragningen mellan olika beslut i statistiken idag skapar en viss osäkerhet i nivåerna för samtliga uppklarade och tekniskt uppklarade brott.

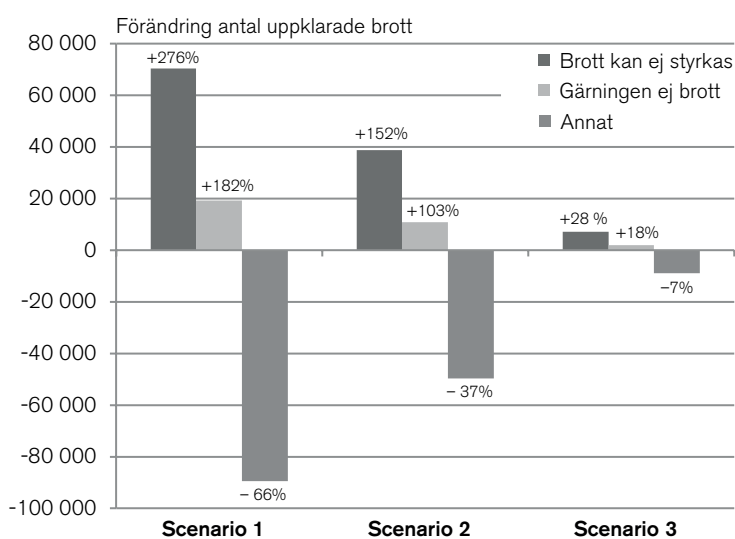
2) Påverkan på enskilda nedläggningsgrunder

En annan viktig fråga är hur fördelningen av brott på olika beslutgrunder i statistiken över uppklarade brott påverkas av tillämpningen av besluts-koder hos Polisen. Statistiken uttrycker en hög detaljeringsgrad, där de olika skälen till nedläggning särredovisas. Med ledning av studiens resultat kan en skattning göras hur statistiken över enskilda nedläggningsgrunder skulle påverkas om besluts-kods-användningen generellt sett hade varit mer enhetlig och i linje med referenslitteraturen, och i synnerhet om fritextalternativet inte valts i lika stor utsträckning.

I de föregående två resultatkapitlen har det framkommit att besluts-kod 13 (Annat) används i en högre omfattning än vad som skulle vara aktuellt om instruktionerna i den referenslitteratur som finns följdes. Omfattningen av överanvändningen av kod 13 är inte möjlig att skatta, då det skulle kräva omfattande insikter i hur samtliga poliser tolkar besluts-koderna. Då det i många situationer inte finns någon vägledning till vad som är rätt eller fel, så skulle det inte heller vara möjligt att betrakta ett visst beslut som mer korrekt än ett annat.

Figur 7, som redovisas nedan, är framtagen som en illustration över hur den officiella statistiken kan påverkas vid ett förändrat kodningsbeteende. Figuren visar tre scenarier över användningen av besluts-koderna Annat, Brott kan ej styrkas samt Gärningen ej brott och vilken effekt de har på brottens fördelning över dessa beslut i statistiken. Figuren syftar således till att illustrera två saker. Dels att det finns en omfattande gränsdragningsproblematik mellan besluts-kod 13 (Annat) och de övriga besluts-koderna, dels i vilken storleksordning som den potentiella påverkan kan vara vid olika scenarier. Det är viktigt att komma ihåg att scenariorna är godtyckligt skapade, figuren ska alltså tolkas som en illustration av effekten av ett förändrat kodningsbeteende skulle ha och inte som exakta skattningar.

Figur 7. Möjlig påverkan av överanvändning av besluts-kod 13 – Annat på den officiella statistiken, för tre besluts-koder (Tabell 150).



Förändringen i kolumnen Annat är enbart baserad på de beslut som skulle flyttas till kategorierna Brott kan ej styrkas och Gärningen ej brott. Förmodligen skulle dock nedgången i Annat vara större än uppgången för övriga kategorier, då ett antal av dessa beslut skulle flyttas till koder som inte ingår i den officiella statistiken.

I scenario 1 visas den maximala effekten på statistiken om samtliga fritextposter som i kategoriseringen tolkats som *Brott kan ej styrkas* eller *Gärningen ej brott* faktiskt skulle ha kodats så. I scenario 2 visas ett alternativt scenario, där det antas att något mer än hälften av de fritextposter som kan hänföras till *Brott kan ej styrkas* och *Gärningen ej brott* faktiskt borde ha kodats om. Scenario tre illustrerar en situation där endast en mindre andel (10 %) av fritextposterna tillhörande beslutskod 13 (Annat) som identifierats som de närliggande beslutskoderna 3 (Brott kan ej styrkas) och 5 (Gärningen ej brott) borde ha givits en annan beslutskod. Det sista scenariot kan ses som en bild av minimipåverkan på den officiella statistiken.

Precis som de tre scenarierna visar kan den potentiella påverkan variera mycket beroende på hur man tolkar innebörden av många av fritextposterna. I figuren har hänsyn enbart tagits till situationen där poster tillhörande beslutskod 13 (Annat) har överförs till andra besluts-koder. Det är möjligt att också vissa beslut som kodats med en av de definierade beslutskoderna, till exempel beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), i själva verket borde ha kodats med beslutskod 13 (Annat) om instruktionerna i referenslitteraturen följts. Om skattningar hade gjorts på hur många de posterna kan tänkas vara skulle illustrationen i figur 7 behöva justeras. Det är vidare viktigt att påpeka att figuren inte heller inkluderar någon skattning av hur gränsdragningar mellan till exempel beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och beslutskod 5 (Gärningen ej brott) kan slå i statistiken. Denna typ av osäkerhet kring hur olika förundersökningsledare väljer mellan olika besluts-koder kan potentiellt innebära att ytterligare omförflyttningar mellan olika beslut i statistiken.

3. Relevansen i definitionen av uppklarade brott

Den tredje frågeställningen angående hur studiens resultat påverkar statistiken, är om urvalet av besluts-koder som används som uppklarande är väl valda.⁶⁸ Det handlar alltså om huruvida operationaliseringen av begreppen uppklarade brott och tekniskt uppklarade brott är relevant givet besluts-kodernas användningsområde. Två situationer i tillämpningen av brottskoder kan lyftas fram gällande detta.

Olika användning av beslutskod 2 och 3

Brott där utredningen avslutats med beslutskod 2 (Ej spaningsresultat) redovisas inte i den officiella statistiken över tekniskt uppklarade brott, utan räknas till de ouppklarade brotten.⁶⁹ Det är rimligt med tanke på beslutets innebörd. Om spaningsresultat inte uppnåtts är det också svårt att definiera brottet som uppklarat. Problemet är dock att det i studien framkommit att andra besluts-koder, som räknas som uppklarande, har ett mycket närliggande användningsområde. Det handlar framförallt om beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och de fritexter i beslutskod 13 (Annat) som kan tolkas som *Brott kan ej styrkas*. Dessa beslut visar att det har företagits en utredning, som inte har lett till att rättslig påföljd för någon kan prövas. Det är svårt att motivera varför det ska anses vara mer uppklarande att nå ett resultat som innebär att man inte på befintligt material kan avgöra om någon är skyldig eller ej till ett brott (beslutskod 3 och 13), än ett resultat som säger att utredningen inte varit framgångsrik (beslutskod 2 – Ej spaningsresultat).

Olika användning av beslut med och utan skäligen misstänkt person

En annan central problematik är att uppsättningen besluts-koder, för vilka ett brott räknas som uppklarat, inte är detsamma för brott där det finns en

⁶⁸ I Bilaga 4 redovisas samtliga besluts-koder som räknas som uppklarande.

⁶⁹ En detaljerad redogörelse över vilka beslut som räknas som tekniskt uppklarande finns i bilaga 4.

skäligen misstänkt person, och brott där det saknas en skäligen misstänkt person. Två exempel är beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) och 13 (Annat). Dessa räknas som uppklarande enbart om det inte har kopplats en skäligen misstänkt person till brottet. Under 2011 lades cirka 31 000 brott ner med beslutskod 3 och 27 000 brott med beslutskod 13, i de fall som en skäligen misstänkt person fanns. Valet att inte inkludera dessa i statistiken över uppklarade brott har således en stor påverkan på det totala antalet uppklarade brott.

En möjlig förklaring till att beslutskod 3 och 13 i dessa fall inte inkluderats är att man gjort tolkningen att besluten varit riktade mot brottsmisstanken, och inte brottet. Tanken är då att om det funnits en brottsmisstanke som därefter nedläggs, betyder inte det att man har fått någon ytterligare information om själva brottet, varvid brottet inte ska betraktas som uppklarat. Om man däremot saknar en misstanke och avslutar brottsutredningen, skulle skälet kunna hänföras till brottets vara eller icke vara, vilket då innebär att brottet kan räknas som uppklarat.

Det saknas tyvärr detaljerad dokumentation om orsakerna till de gränsdragningar som har gjorts. Det är ändå tydligt att det vid sammansättningen av de koder som ska räknas som uppklarande har gjorts långtgående tolkningar av vad användningen av beslutskoder i olika situationer innebär. Dessa antaganden kan ursprungligen ha varit korrekta, men sett till de två situationer som beskrivits ovan kan det konstateras att operationaliseringen av begreppet uppklarat inte är anpassat efter beslutskodernas faktiska användningsområde idag.

Statistiken över misstänkta personer

Syfte och uppbyggnad

Statistiken över misstänkta personer har liksom statistiken över uppklarade brott publicerats sedan 1950.⁷⁰ Syftet med statistiken över misstänkta personer är att "... belysa nivå och utveckling av antalet misstänkta för olika brottstyper samt ålders- och könsstrukturen för personer misstänkta för brott".⁷¹

Statistiken redovisas i tabeller där de misstänkta personerna delas upp avseende kön och ålder samt vilka brottstyper som personerna misstänkts för. Förutom själva begreppet misstänkt är det alltså objektivt sett enkla variabler som redovisas i statistiken.

Begreppet misstänkta personer definieras som:

*"En person som av polis, tull eller åklagare misstänks för brott, med som lägst misstankegraden skäligen misstänkt, och där misstanken kvarstår efter avslutad utredning."*⁷²

Begreppet *misstänkt* innehåller således två krav. Det första är att personen har uppnått misstankegraden skäligen misstänkt och det andra är att misstanken ska kvarstå då utredningen är avslutad. Det första kravet är okomplicerat i den mån att registreringen av en person som skäligen misstänkt inte lämnar något utrymme för olika tolkningar. Även om beslutet att sätta misstankegraden så högt för en viss person visserligen kan ifrågasättas, är det ett objektivt fakta att beslutet har tagits. Det andra kravet, att misstanken ska kvarstå efter avslutad utredning, kan däremot diskuteras, inte minst i ljuset av de resultat som framkommit i den här studien.

⁷⁰ SCB 1954, s. 467.

⁷¹ Brå 2012b, s. 114.

⁷² Brå 2013, s. 2.

Kravet att misstanken ska kvarstå efter avslutad utredning innebär att ärenden där utredningen inte är avslutad exkluderas ur statistiken. På så vis är den uppbyggd på samma sätt som statistiken över uppklarade brott. En annan innebörd är att periodiseringen knyts till besluten. Det är inte vilket år misstanken registrerats som styr när den redovisas i statistiken, utan när beslutet fattas om att avsluta utredningen, ytterligare en likhet med uppklarade brott. Ett tillägg till definitionen är vidare att den gäller straffmyndiga personer, vilket innebär att ungdomar under 15 år är exkluderade. Den mest komplicerade faktorn är dock vilka beslut som ska anses ha innebörden att misstanken kvarstår efter avslutad utredning. De flesta beslut om brottsmisstankar fattas av åklagare, men även polis kan fatta vissa sådana beslut. De av Polisens beslutskoder som i den officiella statistiken tolkas som att misstanken kvarstår, är följande:⁷³

- 6 Misstänkt ej fyllt femton år⁷⁴
- 7 Brottspreskriberat
- 8 Misstänkt avliden
- 12 Angivelse saknas/återkallad

Det är alltså ett begränsat antal beslutskoder som Polisen kan använda som också innebär att den misstänkta personen kommer att räknas i statistiken.

Påverkan av kvalitetsbrister på statistiken

Analysen av effekterna av de kvalitetsbrister som har identifierats i den här studien gällande användningen av Polisens beslutskoder, har delats upp i två delar. Bägge delar tar sikte på de beslutskoder som ingår i definitionen av misstänkta personer. Den ena lyfter frågan om gränsdragningsproblem mellan koder som ingår i definitionen och koder som inte gör det. Den andra lyfter frågan om urvalet av beslutskoder som kopplas till definitionen är väl valda, beroende på hur de används.

A) Hur påverkas statistiken över misstänkta personer av gränsdragningsproblematik vid användningen av Polisens beslutskoder?

Gemensamt för beslutskoderna från Polisen som ingår i definitionen av misstänkta personer är att de har en enkelt identifierbar och avgränsad betydelse. Beslutskoderna 6 – *Misstänkt ej fyllt 15 år*, 7 – *Brott preskriberat* och 8 – *Misstänkt avliden* är bra exempel på det. De behandlar tre situationer som är svåra att misstolka. Det gäller också beslutskod 12 – *Angivelse saknas*. Den syftar till en situation då alla formella krav för att gå vidare i ärendet inte är uppfyllda.

Sammantaget innebär det att definitionen av misstänkta personer har förutsättningen att vara robust, om man enbart ser till de beslutskoder som Polisen använder sig av. Då det inte ges något stort utrymme för egna tolkningar av ovan beskrivna situationer finns också grund för en enhetlig tillämpning inom Polisen.

Det har dock framkommit i kategoriseringen av fritexterna till beslutskod 13 (Annat) att samtliga ovan nämnda situationer kan återfinnas i fritextformuleringarna. Det rörde sig om några tusen beslut under 2011. Viktigt i sammanhanget är att de fritexter som undersökts i denna studie gäller

⁷³ Ytterligare koder från Polisens beslutskodssystem som ingår är följande: 14 Åtal ej påkallat ur allm synp, 15 Åtal ej av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt, 16 23 kap. 4a §, 1 st 1 p RB, 17 23 kap. 4a §, 1 st 2 p RB, 18 23 kap. 4a §, 2 st RB, 19 23 kap. 4a §, 1 st 2 p RB jämf 20 kap. 7 § 1 st 1 p RB, 20 23 kap. 4a §, 1 st 2 p RB jämf 20 kap. 7 § 1 st 2 p RB, 21 23 kap. 4a §, 1 st 2 p RB jämf 20 kap. 7 § 1 st 3 p RB, 22 23 kap. 4a §, 1 st 2 p RB jämf 20 kap. 7 § 1 st 4 p RB, 23 8a § LUL. Notera att dessa koder är förbehållna åklagare.

⁷⁴ Anledningen till att beslutskod 6 – Misstänkt ej fyllt femton år – ingår bland besluten, trots att misstänkta under 15 år inte ingår.

ärenden där det inte finns en misstänkt person. Anledningen till det är att uttaget av besluten tagna med beslutskod 13 gjordes med kravet att det skulle återspegla vad som finns i den officiella statistiken. Därmed är det inte möjligt att ge ett uttömmande svar på huruvida det förekommer en stor mängd beslut tagna med beslutskod 13, som har innebörden att misstanken kvarstår efter avslutad utredning. Om man däremot gör antagandet att förhållandet är någorlunda detsamma för de ärenden där det finns en misstänkt och då det inte finns en misstänkt, så skulle 0,3 till 0,4 procent misstänkta personer kunnat tillföras statistiken under 2011. Det bortfallet ska då ses som en direkt konsekvens av att beslutskod 13 används i så hög omfattning.

Intervjuerna med förundersökningsledarna har inte fokuserat på de besluts-koder som ingår i definitionen av misstänkta personer. Det går därför inte att säga om det finns ytterligare gränsdragningsproblem än de som identifierats vid granskningen av fritexterna tillhörande beslutskod 13 (Annat).⁷⁵

B) Är de besluts-koder som har kopplats till definitionen av misstänkta personer väl valda sett till deras användning?

För att få en fullständig bild över vilken kvalitet som statistiken över misstänkta personer har, givet hur besluts-koderna används, krävs att definitionens relevans utvärderas. Statistiken över misstänkta personer är, i en betydligt högre grad än statistiken över tekniskt uppklarade brott, beroende av Åklagarens beslut. Det finns därför skäl att inom en sådan frågeställning göra en utökad bedömning som inkluderar även Åklagarnas beslut.

Inom ramen för den här studien har det inte varit möjligt att genomföra en uttömmande analys över definitionens relevans med avsikt på vilka besluts-koder som ingår från både Polisens och Åklagarens system. Därför kommer Brå att genomföra en separat studie som endast fokuserar på statistiken över misstänkta personer.

Det kan dock konstateras att det finns besluts-koder som används av Polisen, som kan anses ha innebörden att misstanken kvarstår efter avslutad utredning, men som nu inte ingår i definitionen. Exempel på sådana besluts-koder är 3 (Brott kan ej styrkas), 2 (Ej spaningsresultat) och beslutskod 13 (Annat). En analys av hur detta påverkar statistiken över misstänkta personer hänförs till den kommande studien. Det är ändå viktigt att påpeka att en viss försiktighet bör iakttas då analyser görs över utveckling och nivå av antalet misstänkta personer fram till dess mer kunskap finns om eventuella problem med operationaliseringen av definitionen.

Statistiken över brottsdeltaganden

Statistiken över brottsdeltaganden är i princip uppbyggd på samma sätt som statistiken över misstänkta personer, med den skillnaden att det är det sammantagna antalet brott som de misstänkta personerna har misstänkts för som redovisas. Det är troligt att påverkan av brister i besluts-kodssystemet, samt i utformningen av statistiken, är likadan för statistiken över brottsdeltaganden som för statistiken över misstänkta personer. Det är därför inte nödvändigt att göra en separat analys.

⁷⁵ OBS! Det finns eventuellt en viss gränsdragningsproblematik mot beslutskod 25 (Brott går uppenbart ej att utreda), men den är troligtvis marginell. För mer info, se kap 3.1.

Slutsatser

I detta kapitel redovisas de centrala slutsatserna i studien. Kapitlet är uppdelat i tre delar. Först redovisas slutsatser rörande beslutskodssystemets utformning, därefter slutsatser rörande presentationen av statistik baserat på Polisens beslutsgrafer och sist görs en samlad bedömning av statistikens kvalitet.

Kvaliteten i Polisens beslutskodssystem

Utifrån vad som framkommit i resultatkapitlet går det att konstatera att Polisens beslutskodssystem varit belastat med en rad brister.

(i) Bristfällig utformning av beslutsgraferna

Det har i studien visat sig att lydelsena för beslutsgraferna i många fall inte är ömsesidigt uteslutande. Istället finns det beslutsgrafer som skulle kunna komplettera eller ersätta varandra. Problemet med icke ömsesidigt uteslutandegrafer, i vilken uppsättninggrafer som helst, är att det öppnar en möjlighet för skiftande praxis bland användarna samt att tolkningsmöjligheten för statistik baserat på de enskildagraferna blir sämre.

En annan problematik som är relaterad till beslutsgrafernas formulering som framträtt i granskningen är att de uttrycker egenskaper enligt ett flertal olika variabler. Det handlar om vilken typ av beslut som fattas, vilken motivering är till att fatta beslutet samt vilket bevisläget är då beslutet tas. En effekt av denna blandning av variabler är att det blir svårt att förstå vad beslutsgraferna står för enbart utifrångrafernas lydelser. Ett tydligt exempel på det är att lydelsen av beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas), inte stämmer överens med dess tilltänkta användningsområde enligt referenslitteraturen. Formuleringen *Brott kan ej styrkas* antyder att det inte kan avgöras om handlingen är ett brott eller ej, medan det i själva verket handlar om huruvida en gärningsperson kan knytas till brottet eller inte. Det är troligt att beslutsgrafernas kopplingar till ett flertal variabler skapar förvirring för användarna och resulterar i att de används på olika sätt, samt att användningen av beslutskod 13 (Annat), framstår som mer attraktiv.

(ii) Avsaknad av instruktioner

Alltsedan RPS riktlinjer (FAP-306) upphörde att gälla har det i stort sett saknats instruktioner om hur beslutsgraferna ska användas. Den viktigaste konkreta vägledningen för beslutsgrafernas användning har istället kommit från externa aktörer, framförallt JO:s beslut och publikationen *Förundersökning* av Bring och Diesen.

Bristen på centrala riktlinjer innebär en uppenbar risk för att beslutsgraferanvändningen kommer att skilja sig åt mellan olika poliser. Det är en svaghet som påpekades redan av Riksdagens revisorer för mer än tio år sedan.

De förespråkade att regeringen skulle ge Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i uppdrag att gemensamt utarbeta riktlinjer för hur polisen ska använda beslutsmotiveringarna.⁷⁶ Efter den här granskningen står det klart att behovet av riktlinjer kvarstår och är påtagligt.

(iii) Olika tolkningar av hur beslutskoderna ska tillämpas

Tolkningarna av hur beslutskoderna ska användas är inte enhetliga inom Polisen. Det är tydligt både utifrån de intervjuer som Brå genomförde med olika förundersökningsledare på Polisen och vid beaktande av den skiftande frekvensen i användningen av beslutskod 13 (Annat). Det är dock viktigt att påpeka att de olika uppfattningar som framkom i intervjuerna ofta inte var diametralt motsatta, de kan snarare placeras in på en glidande skala. Det gäller till exempel tolkningarna av hur beslutskod 3 (Brott kan ej styrkas) ska användas. Samtliga förundersökningsledare var överens om att koden föranledde att vissa utredningsåtgärder borde vara genomförda, men vilka åtgärder som avsågs, eller om det krävde att en skäligen misstänkt finns, rådde det delade meningar om.

De skiftande tolkningarna av beslutskodsanvändningen innebär att beslutskoderna inte kan betraktas var för sig. För att förstå utvecklingen av olika motivgrunder behöver grupper av koder istället analyseras tillsammans, om detaljerade analyser alls ska göras.

(iv) Beslutskoderna tillgodoser inte kommunikationsbehoven

En hållning som de flesta förundersökningsledare gav uttryck för var viljan att kommunicera effektivt med målsägare. Vid upprepade tillfällen förklarades specifika kodval av förundersökningsledarna genom att det skulle underlätta kommunikationen med målsägare. Det återspeglar en brist på flexibilitet i beslutskodssystemet och visar att det finns kommunikationsbehov hos Polisen som den befintliga uppsättningen koder inte kommer tillrätta med annat än via användningen av beslutskod 13 (Annat).

Det är visserligen förstaeligt att Polisens behov av att kommunicera med anmälare idag styr användningen av beslutskoderna men ur ett statistiskt perspektiv är det däremot problematiskt. Det innebär att det inte går att säkerställa att beslut som tagits med samma beslutskod betyder samma sak och att samtliga beslut med en viss innebörd inte går att återfinnas med den avsedda koden.

Sammanfattande bedömning

Brås samlade bedömning är att beslutskodssystemets är undermåligt både vad gäller uppsättningen koder, utformningen av dem och tillgången till instruktioner. Användningen av beslutskoderna är inte enhetlig hos Polisen utan det finns betydande variationer. Beslutskodssystemet lyckas därmed inte tillgodose de krav som kan ställas ur ett statistiskt perspektiv.

Brister i presentationen av statistiken

Den officiella statistik som produceras avseende beslut om nedläggning av brottsutredningar utgår från de beslutskoder som Polisen och Åklagarmyndigheten använder sig av. Kvaliteten i beslutskodssystemen, och därmed i de indata som kommer till Brå, är absolut avgörande för den statistiska outputen. Trots brister i indata är det fortfarande möjligt att sätta samman meningsfulla statistiska tabeller så länge de avgränsas till områden med hög kvalitet.

⁷⁶ Riksdagens revisorer 2002/03:19, s. 59.

För att kunna bedöma kvaliteten i den officiella statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden är det därför nödvändigt att analysera hur statistikens uppbyggnad förhåller sig till de kvalitetsbrister som identifierats för beslutskodssystemet. Nedan presenteras de slutsatser som kan dras om kvaliteten i statistikens uppbyggnad.

Inledningsvis kan det konstateras att det urval beslutskoder som är kopplat till definitionen av tekniskt uppklarade brott, är behäftat med gränsdragningsproblem gentemot de beslutskoder som räknas som ouppklarade och som därför inte ingår. Det innebär att en ökning eller minskning av det totala antalet uppklarade brott och i synnerhet av antalet tekniskt uppklarade brott dels kan bero på faktiska förändringar i hur Polisen utreder brott och dels att praxis gällande beslutskodsanvändningen har förändrats. Definitionerna i statistiken uppfyller således inte de krav på robusthet som kan ställas på ett statistiskt mått.⁷⁷

Det har dessutom framkommit att det urval beslutskoder som är kopplat till definitionen av misstänkta personer troligtvis endast i en begränsad omfattning påverkas av gränsdragningsproblem med andra koder. Den definitionen kan anses vara relativt robust. Däremot finns det anledning att ifrågasätta om definitionen av misstänkta personer är för snäv och utreda om inte denna bör utvidgas.

Definitionen av tekniskt uppklarade brott, avseende tolkningen av beslutet, har visat sig vara motstridig på ett par punkter. Dels finns en differens mellan vilka beslutskoder som räknas som uppklarande då det finns en skäligen misstänkt person och då det inte finns det, dels innebär de nämnda gränsdragningsproblemen att det blir svårt att tolka exakt vad statistiken avser. Definitionen av tekniskt uppklarade brott, såsom den är implementerad, kan därför betraktas som otillförlitlig.

Ytterligare ett problem i hur statistiken presenteras är att statistiken över tekniskt uppklarade brott redovisas mycket detaljerat. Studien har visat att det praktiskt taget inte går att skilja vissa beslutskoder åt givet deras användning. En detaljerad redovisning av dessa nedläggningsgrunder är därför inte användbar. Även fast det ger transparens blir det problematiskt att redovisa dessa uppgifter eftersom detaljerad statistik ger intrycket av att uppgifterna håller högre kvalitet än vad de gör.

Statistikens kvalitet

Det är upp till den statistikproducerande myndigheten att avgöra om statistikens kvalitetsnivå är tillräcklig i relation till hur den används.⁷⁸ Med hjälp av det underlag som tagits fram i den här studien är det möjligt att ge en sammanfattande bedömning av kvaliteten i väsentliga delar av statistiken över tekniskt uppklarade brott. Vissa slutsatser kan också dras gällande kvaliteten på statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden.

Det är viktigt att påpeka att bedömningarna av statistikens kvalitet framförallt är aktuella gällande statistiken fram till och med år 2012. Möjligheten att producera statistik med tillräcklig kvalitet framöver diskuteras i nästa kapitel.

⁷⁷ Värt att nämna i sammanhanget är att även Riksdagens revisorer 2002 efterfrågade en fullständig redogörelse av beslut i den officiella statistiken. De skrev följande förslag: * att Brå tillsammans med rikspolisstyrelsen tar ansvar för att alla avskrivna brott, såväl direktavskrivna som nedlagda förundersökningar, redovisas i den officiella statistiken.

⁷⁸ SCB 2006:1, s. 6.

Kvaliteten i statistiken över tekniskt uppklarade brott

Det är Brås bedömning att statistiken över tekniskt uppklarade brott är otillförlitlig i förhållande till sitt tilltänkta användningsområde. Analyser av Polisens verksamhet, förmåga att klara upp brott, skillnader mellan polismyndigheter i hur ärenden hanteras och så vidare, kan inte genomföras med hjälp av den officiella statistiken på detta område.

Kvaliteten i statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden

Statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden håller hög kvalitet avseende jämförbarhet över tid. De beslutskoder som ingår i definitionen påverkas endast i mindre omfattning av de gränsdragningsproblem som identifierades för de andra beslutskoderna.

Det finns dock behov av att genomföra en djupare analys av ändamålet med statistiken samt vilka avgränsningar av populationen misstänkta personer som är relevanta för statistikens användare. Innan en sådan analys är genomförd går det inte att göra en uttömmande bedömning av kvaliteten på statistiken över misstänkta personer och brottsdeltaganden.

Diskussion

Samtliga statistikprodukter som bygger på registerdata utgår från den basinformation som finns att tillgå i de administrativa systemen. För statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden är Polisen och Åklagarmyndighetens beslutskoder av central betydelse.

Mot bakgrund av den bedömning av statistikens kvalitet som gjordes i föregående kapitel, måste frågan om vilka möjligheter det finns att framöver producera statistik av högre kvalitet ställas. Frågan är särskilt aktuell eftersom Polisen och Åklagarmyndigheten sedan hösten 2012 har utfasat de gamla beslutskoderna, för att ge plats åt ett nytt system. I det här kapitlet analyseras vilka möjligheter och risker det finns för produktion av statistik baserat på de nya beslutskoderna.

Det nya beslutskodssystemet

Under hösten 2012 infördes ett nytt kodsysteem hos Polisen och Åklagarmyndigheten. Beslutskodssystemet har tagits fram inom Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Det liknar i stort den struktur som har funnits på Åklagarmyndigheten sedan 2007, men är i grunden ett helt nytt beslutskodssystem för Polisen. Skillnaderna jämfört med Polisens gamla beslutskodssystem är omfattande.

Till att börja med är de nya beslutskoderna hierarkiskt strukturerade. I det nya systemet sorteras alla beslut efter tre nivåer, som användaren anger en i taget. Den första och översta nivån är vilken typ av beslut som fattas, om det till exempel är beslut om att avsluta förundersökning, att inte inleda förundersökning, eller att överlämna förundersökningen till annan myndighet. I steg två anges vilket skälet är till att beslutet fattas. Exempel på skäl till att *inte inleda förundersökning* är att det inte går att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats eller att det av kostnadsskäl inte bedöms vara motiverat att utreda. Den tredje nivån uttrycker närmare motivering till att beslutet tas. Motiv till att inte inleda förundersökning (typ) mot bakgrund av att det inte går att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats (skäl) är till exempel att det anmälda inte är brottsligt, att gärningen är preskriberad eller att det är ett ringa fall och sålunda inte brottsligt.

Uppdelningen av varje beslut i tre nivåer innebär att syftena med de olika beslutskoderna renodlas, vilket var ett problem i det tidigare beslutskodssystemet hos Polisen. Därmed torde beslutskoderna vara enklare att tolka. En annan effekt av uppdelningen är att tolkningsproblem för en hierarkisk nivå inte behöver innebära att problemen påverkar registreringen på en annan nivå. Det är till exempel möjligt att den översta hierarkiska nivån används enhetligt, och därmed är lämplig att bygga statistik på, medan det kan finnas olika tolkningar över vilka skäl eller motiveringar som ska anges.

De nya koderna innebär vidare att fler beslutstyper inkluderas. Den nya uppsättningen beslutskoder täcker både nedläggningsbeslut, men även beslut av betydelse som tas under handläggningens gång. Det skiljer sig från det gamla systemet, vars beslut endast avsåg nedläggningar. I det tidigare systemet kunde noteras att ett antal beslut hade tagits med beslutskod 13 med motiveringen ”administrativ” eller liknande. Det är möjligt att de nya koderna på beslutstypsnivå leder till att behoven av att använda fritextformuleringar i det nya systemet minskar.

En annan förändring är att antalet på förhand definierade motiveringar utökats som kan väljas via specifika kodval. Det borde leda till ett minskat behov av att använda fritextalternativ. Bland de motiveringar som numera kan väljas finns till exempel *Den anmälde har lämnat landet och förväntas inte återvända hit* och *Förutsättningar för lagföring utomlands eller utlämning till Sverige saknas*, vilket är en beslutsmotivering som tidigare enbart kunde ges via fritext i Polisens tidigare beslutskodssystem.

De nya motiveringarna återkommer också under flera *typer* av beslut. Till exempel kan beslut om att inte inleda förundersökning eller att lägga ner förundersökning fattas med samma typer av skäl och motiveringar. Förutom att det blir tydligare vilka koder som ska användas borde detta även minska användningen av fritextalternativ.

En annan viktig förändring ligger i hur möjligheten att använda fritexter förändras. Man kan säga att den både begränsas och utvidgas i det nya beslutskodssystemet. På den översta nivån, som avser vilken typ av beslut som ska fattas, finns ingen möjlighet att välja ett fritextalternativ. Däremot finns den möjligheten på de lägre nivåerna som avser skäl och närmare motivering.

Brås bedömning är att förändringarna sammantaget innebär förbättrade förutsättningar till en enhetlig tolkning och registrering av beslut hos Polisen. Därmed finns också potential till att ta fram statistik med högre kvalitet. Dock finns ett antal faktorer som kan hindra att en kvalitetshöjning sker.

Det största hindret för att realisera möjligheterna med det nya beslutskodssystemet är troligtvis att det saknas centrala instruktioner. Det leder till att det nya systemet i stort sett är lika känsligt som det gamla för variationer i hanteringen. Det är Brås bedömning att avsaknaden av instruktioner utgör en överhängande risk för att användningen av de nya beslutskoderna tolkas på olika sätt i olika delar av polisväsendet, med kvalitetsbrister i statistiken som följd.

Vad gäller de fritextkoder som finns att tillgå är det positivt att det inte finns möjlighet att skriva in ett fritextfält i den översta nivån i den nya beslutskodsstrukturen. Det finns däremot betydande risker med den utbredda möjligheten att skriva in fritextformuleringar på de andra nivåerna. Den här studien har visat att fritextmöjligheter tenderar att överanvändas. Det innebär att de strukturerade alternativ som finns inte kommer att representera samtliga fall då ett ärende avslutats med just det skälet, eller den motiveringen. Det skapar följaktligen svårigheter med statistikredovisningen, eftersom det saknas bra metoder att löpande strukturera innehållet i fritextfält. Den utökade möjligheten att använda fritexter kan även innebära att felkodningar på den översta hierarkiska nivån blir färre då det inte längre är nödvändigt att välja en specifik kod för att kunna uttrycka ett skäl eller motivering med egna ord. Det är viktigt att denna del av det nya beslutskodssystemet bevakas i granskningen av grunddata, och att statistik som tas fram baserat på koderna anpassas efter förväntade effekter på fritextanvändning.

Erfarenheter att ta med i utvecklingen av kriminalstatistiken

I föreliggande rapport har ett antal kvalitetsbrister klarlagts som handlar om uppbyggnaden av Polisens beslutskodssystem, hur beslutskoderna används och hur den statistik som baserar sig på koderna är uppbyggd.

Förutom de slutsatser som gäller specifikt för statistiken över uppklarade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden, kan mer allmängiltiga erfarenheter göras som är relevant för utvecklingen av samtliga olika delar av kriminalstatistiken. Dessa erfarenheter kan också vara av intresse för andra organisationer som producerar statistik baserat på administrativa register.

Till att börja med finns det starka skäl att vara på sin vakt mot restkoder. Polisens beslutskod 13 (Annat), som fungerar som en restkategori, har överanvänts i en betydande omfattning. Möjligheten att skriva in en motivering i fritext förstärker troligtvis den tendensen. På sätt och vis kan problematiken kring denna typ av koder sägas sätta fingret på en inboende begränsning av kodsystäm i administrativa register. Det är oftast inte möjligt att presentera uttömmande alternativ utan att inkludera en sista kod som ska täcka upp för alla eventuella resterande situationer. Därför är det förmodligen i de flesta fall mycket svårt att komma bort från den här problematiken i statistikproduktionen. Det blir istället viktigt för den statistikproducerande myndigheten att bedöma effekten och anpassa sin statistikredovisning efter detta.

Det kan ses som en absolut förutsättning för att statistik ska kunna produceras på en viss uppsättning koder, att det finns något slags enhetlighet i användningen av dem. En grundförutsättning för det är att det finns centralt angivna instruktioner.

Det är bara genom att förstå hur grundläggande information registreras, samt vilka svårigheter som ligger i den processen, som den slutliga statistikkens kvalitet kan bedömas. Det är inte heller alltid möjligt att förutspå alla fel genom att göra teoretiska studier av kodramverk, kvalitet på instruktioner etc. Något som blivit tydligt i den här studien är att det finns ett behov av kontinuerliga och fördjupade kontakter med registrerande personal på den myndighet där data skapas.

Med tanke på att kvalitetsbristerna i statistiken, framförallt för uppklarade brott, visade sig vara så pass omfattande, uppstår frågan om varför detta inte uppmärksammats tidigare. En förklaring är att det i en löpande statistikproduktion finns ett egenvärde i att behålla valda indelningar för att underlätta analyser och inte bryta tidsserier. Då statistikproduktionen sker tillsynes utan några större problem, och produkterna är efterfrågade, krävs mycket starka skäl för att genomföra systemkritiska granskningar och djupgående förändringar. Det kan sägas ha varit situationen för statistiken över tekniskt uppklarade brott. Polisens beslutskoder har varit i bruk under lång tid, och den statistik som använder sig av dessa koder har också funnits länge. När förändringar har skett i sättet att registrera besluten, eller uppsättningen av beslutskoder, har det vid varje tillfälle funnits ett värde i att försöka behålla statistikkens uppdelningar, för att kunna följa utvecklingen över tid.

En annan förklaring, som har att göra med praktiska förutsättningar, är att förvaltningen av beslutskoder har legat utanför den statistiska myndigheten. Därmed har förändringar, uppdateringar och användningen inte bevakats ur ett statistiskt perspektiv. En sådan situation kan tyvärr innebära att betydande kvalitetsbrister fortlever under lång tid. Det är därför av oer-

hörd vikt att den statistikproducerande myndigheten, även om kontrollen över kodsystemet ligger på en annan myndighet, med planerade intervall ställer grundläggande frågor om systemens uppbyggnad, såsom: Är kodsystemet utformat på ett sätt som underlättar en enhetlig bedömning? Vad är innebörden av att vissa koder verkar användas i en högre omfattning än andra? Vad är innebörden av att det finns regionala variationer i kodernas tillämpning? Vad innebär brister i instruktionerna för statistikens kvalitet? Brå arbetar sedan ett par år målmedvetet med att anlägga ett systematiskt perspektiv på samtlig statistikproduktion, och för att det perspektivet ska vara ständigt närvarande.

Slutligen har den här studien visat att redovisningen av statistiken behöver anpassas till den kvalitet som registreringen av grunduppgifter har. Det finns en tendens att skapa mer och mer detaljerad statistik, inte minst på grund av krav från användare. Det är ett enkelt sätt att försöka tillgodose olika informationsbehov. Problemet är att det många gånger bygger på en övertro på statistiken. För en statistikproducerande myndighet är det då viktigt att vara tydlig med statistikens begränsningar och anpassa detaljeringsgraden till den nivå som ger en tillräcklig kvalitet.

Kvalitetshöjande arbete

Mot bakgrund av resultatet som framkommit i studien kommer Brå att genomföra ett antal aktiviteter i syfte att förbättra statistiken kvalitet. Dessa är:

- 1) Göra en översyn av statistiken över uppklarade brott i syfte att uppnå en större relevans och tillförlitlighet. Ett särskilt fokus kommer att läggas på indelningen av statistiken i uppklarade och ej uppklarade brott, samt definitionen av tekniskt uppklarade brott.
- 2) Det finns ett behov av att utreda hur statistiken över misstänkta på ett bättre sätt kan beskrivas, och om den uppsättning beslutskoder som används för att implementera definitionen ska utvidgas. Ett sådant arbete bör ske parallellt med att tidsserier enligt den äldre definitionen behålls. Det är dock viktigt att Brå förtydligar vad statistiken över misstänkta personer, såsom den är utformad idag, avser och hur den ska användas. Detsamma gäller statistiken över brottsdeltaganden.
- 3) Brå har inte förvaltningsansvar för beslutskoderna inom Polisen eller Åklagarmyndigheten. Brå kommer dock att initiera kontakter för att främja att instruktioner tas fram rörande hur de nya beslutskoderna ska användas och att andra åtgärder genomförs som bidrar till att höja kvaliteten vid registreringen.
- 4) Brå kommer att på ett flertal sätt sprida den kunskap om statistikens kvalitet som har framkommit i den här studien. Det kommer att ske via riktade informationsinsatser till statistikens huvudanvändare, och även genom att uppdatera samtliga produktbeskrivningar som berör statistik som baseras på beslutskoderna.
- 5) Slutligen kommer studiens resultat och lärdomar att användas i utvecklingen av ny statistik som möjliggörs med tanke på utvecklingen inom Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Litteratur

Biemer, Paul P. & Lyberg, Lars E. (2003). *Introduction to survey quality*, Chichester, England: Wiley.

Bring, T. & Diesen C. (2009). *Förundersökning*, Stockholm: Norstedts Juridik.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Kriminalstatistik 2012*, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012a). *Användningen av brottskoder*, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012b). *Kriminalstatistik 2011*, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005b). *Slutrapport för förstudien i kvalitetsprojektet, delstudie 2 – Undersökning av besluts-koden*, förstudie, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2002). *Varför har brottsuppklaringen minskat?*, rapport 2002:4, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (1987). *Varför varierar uppklaringsprocenten?*, rapport 1987:1, Stockholm.

Brottsförebyggande rådet, Brå (1983). *Problemen med uppklaringsprocenten*, rapport 1983:1, Stockholm.

Datainspektionen (2012). *Tillsyn av personuppgiftsbehandlingen vid Polismyndigheten Dalarna*, diarienummer 1399-2011, hämtat från datainspektionens hemsida.

Datainspektionen (2012). *Tillsyn av personuppgiftsbehandlingen vid Polismyndigheten i Västerbotten län*. diarienummer 1398-2011.

Eurostat (2011). *European statistics code of practice – for the national and community statistical authorities*, reviderad version 2011.

Justitieombudsmannen, JO (2010). *Kritik mot polisen för missvisande motivering till beslut att lägga ned förundersökningar om ringa narkotikabrott*. Diarienummer 2504-2009.

Justitieombudsmannen, JO (2004). *Kritik mot bl.a. Polismyndigheten i Stockholms län för ett beslut att inte inleda förundersökning och för en missvisande beslutsmotivering*. Diarienummer 4898-2004.

Justitieombudsmannen (2000), JO, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, 2000/01.

Körner, S och Wahlgren, L. (2000). *Statistisk dataanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Riksdagens revisorer (2003), *Polisens avskrivningar av brott*, Rapport 2002/03:19.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2012), *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*, RPSFS 2012:12 (FAP 403-5).

Rikspolisstyrelsen (2012). *Rikspolisens föreskrifter och allmänna råd om registrering i det centrala brottspaningsregistret m.m.* FAP nr 454-1

Rikspolisstyrelsen, RPS (1986), *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för anmälningsrutinen*, (FAP 403-6).

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, ÅM och RPS (2013). *Granskning av kvaliteten i den brottsutredande verksamheten*. Webbpublikation. Diarienummer POA-400-2488/12. Rikspolisstyrelsen.

Statens offentliga utredningar. SOU (2005). *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*. 2005:84.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2006). *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, Rapport 2006:1.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2001), *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*, Webbpublikation, Mis 2001:1.

Statistiska Centralbyrån, SCB (1954), *Statistisk tidskrift*.

Statskontoret (2011), *Brå och kriminalstatistiken*, Rapport 2011:15.

Verschaeren, Frank (2012), *Checking the usefulness and initial quality of administrative data. On behalf of work package 2 of the ESSnet Admin Data*, artikel presenterat på konferensen Q2012

Bilaga 1. Beskrivning av beslutskategorier

I denna bilaga redovisas de olika kategorier som upprättats vid sorteringen av fritexterna som tillhör beslutskod 13 (Annat). För varje kategori ges en kortfattad beskrivning av vad den avser samt ett antal exempel på fritextformuleringar som har kopplats till kategorin.

Beskrivningarna av kategorierna ska inte ses som rekommendationer rörande användningen av beslutskoderna och inte heller som ett facit för hur de borde ha använts, utan endast som en redogörelse för hur fritexterna har tolkats i studiens kodningsarbete. En utförligare beskrivning av olika kategorier återfinns även under resultatkapitlet.

Kategori 1 – Spaningsuppslag saknas

Ärenden som har lagts ner då det saknas uppslag för att initiera eller fortsätta utredning. Endast enklare utredningsåtgärder kan ha genomförts för att denna nedläggningsgrund ska vara aktuell.

Typformuleringar:

- Bearbetningsbara uppslag saknas
- Brottet går uppenbart ej att utreda spaningsuppslag saknas
- Spaningsuppslag saknas

Kategori 2 – Ej spaningsresultat

Då en undersökning inletts och spaningsförsök har gjorts utan resultat.

Typformuleringar:

- Ej spaningsresultat
- Förundersökning har bedrivits ... spaningsresultat saknas

Kategori 3 – Brottet kan ej styrkas

Brott kan ej styrkas har ofta angetts i fritexterna utan specificering av om det rör sig om styrkande av de objektiva eller subjektiva rekvisiten, eller om det rör sig om möjligheten att knyta en misstänkt person till brottet. Enligt referenslitteraturen avses det senare fallet. I avsaknad av specificering i fritexterna har formuleringar som kan uppfattas som Brott kan ej styrkas tolkats som likvärdiga beslutskoden 3 (Brott kan ej styrkas). Således bedöms det som oviktigt om en viss motivering angetts i fritext, eller om den angetts med hjälp av en på förhand definierad kod.

Typformuleringar:

- Fortsatt förundersökning förväntas inte leda till att brott kan styrkas
- Förutsättning att styrka brott bedöms ej föreligga
- Utredning förväntas ej leda till att brott kan styrkas

Kategori 300 – Brott kan ej styrkas mot viss person

Omfattar samma typ av formuleringar som kategori 3 men med en ytterligare detaljeringsgrad. Formuleringen uttrycker tydligt att det finns problem med att knyta en gärningsperson till brottet. Kategori 3 och 300 skulle kunna redovisas tillsammans, men då mängden fritexter i dessa kategorier varit så pass omfattande har en särredovisning för att visa på nyansskillnaden skett.

Typformuleringar:

- Vidare utredning torde ej leda till att brott kan styrkas mot viss person
- Förutsättningar för att identifiera och lagföra gärningsman saknas
- Utredningen förväntas ej leda till att skälig misstanke kan delges någon

Kategori 4 – Misstänkt oskyldig

Ärenden där det framgår att misstänkt är oskyldig.

Typformuleringar:

- Utpekad person oskyldig

Kategori 5 – Gärningen ej brott

Alla de ärenden som läggs ner för att de ej utgör brott hamnar i kategori 5. Kategorin omfattar motiveringar som tyder på att antingen de objektiva eller subjektiva brottsrekvisiten inte är uppfyllda. Det handlar således om fall där det är relativt klart att den anmälda händelsen inte utgör ett brott. I kategorin ingår även händelser som ska hanteras civilrättsligt.

Typformuleringar:

- Finns ej anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats
- Förutsättning för att styrka brott föreligger ej
- Gärningen ej brott
- Civilrättsligt

Kategori 6 – Misstänkt ej fyllt 15

Då en person är under 15 år och därmed ej har uppnått straffbar ålder finns förutsättningar för att inte inleda förundersökning.

Typformuleringar:

- Utpekad person under 15 år
- Det saknas anledning att anta att någon över 15 år gjort sig skyldig till brott

Kategori 7 – Brott preskriberat

Brottspreskription inträder inom 2–25 år från brottet begicks (BrB 35:1) och därmed läggs ett ärende ner om detta datum har passerat.

Typformuleringar:

- Brott preskriberat

Kategori 8 – Misstänkt avliden

Om misstänkt är avliden är åtal ej en möjlighet och förundersökningen läggs då ner.

Typformuleringar:

- Utpekad person avliden

Kategori 9 – Rapporteftergift

Vid händelse av bötesbrott och då omständigheterna i det särskilda fallet är obetydliga får en polisman besluta om att lämna rapporteftergift (9 §

polislagen). Detta kan bland annat innebära att gärningspersonen erhåller en erinran från Polisen.

Typformuleringar:

- Rapporteftergift, ringa värde

Kategori 10 – Dubbelanmält

Brottet är redan anmält och behandlas i ett annat ärende.

Typformuleringar:

- Dubbelanmälan, se k-195433–11

Kategori 12 – Angivelse saknas/återkallad

Angivelse av brott saknas, alternativt har blivit återkallad av målsäganden. I fall av brott som ej hör under allmänt åtal och kräver att den enskilde tar ärendet till åtal innebär målsägarens urdragande att åtal ej är möjligt.

Typformuleringar:

- Angivelse återkallad
- Angivelse saknas

Kategori 14 – Åtal ej påkallat ur allmän synpunkt

Ytterligare tolkningsgrunder än fritexternas formuleringar har inte tagits fram för denna kategori.

Typformuleringar:

- Åtal för brottet är inte av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt
Åtal ej påkallat ur allmän synpunkt

Kategori 25 – Brottet går uppenbart ej att utreda

De fall då spaningsuppslag finns men det på grund av andra skäl inte går att utreda brottet.

Typformuleringar:

- Brottet går uppenbart ej att utreda
- Brott går uppenbart ej att utreda, objektiv stödbevisning saknas
- Brottet går uppenbart ej att utreda då forts. utredning ej förväntas leda till att misstänkt identifieras
- Brottet går uppenbart ej att utreda, bearbetningsbara utredningsuppslag saknas

Kategori 160 –23 kap. RB

Hit hänförs fritextformuleringar som hänvisar till 23 kap. rättegångsbalken utan närmare specificering.

Typformuleringar:

- Det finns inte längre anledning att fortsätta förundersökning. 23 kap.

Kategori 161 – RB 23:1

Formuleringar som hänvisar till 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

Typformuleringar:

- 23 kap. 1 § 1 st rättegångsbalken
- RB 23:1 2 st rättegångsbalken, finns inga signalement att utreda

Kategori 164 – RB 23:4

Formuleringar som hänvisar till 23 kap. 4 § rättegångsbalken.

Typformuleringar:

- Fortsatt utredning förväntas ej leda till att brottet kan styrkas. RB 23:4

Kategori 164A – RB 23:4 a

Formuleringar som hänvisar till 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

Typformuleringar:

- 23 kap. 4 a § 1 st 2 p och 2 st rättegångsbalken.

Kategori 200 – Administration

Under kategori 200 faller alla beslutsmotiveringar som indikerar en administrativ åtgärd. Det kan röra sig om att ett tidigare nedlagt ärende öppnas upp igen för att justeras och läggs ner igen med referens till att tidigare avskrivningsbeslut gäller.

Typformuleringar:

- Registervård
- Administrativ åtgärd
- Efter ajourföring åter tidigare beslut

Kategori 500 – Hänvisningar

Vissa avskrivningar hänvisar till andra dokument, ärenden eller beslut. Dessa är svåra att tolka. Likheter finns mellan denna kategori och kategori 1400.

Typformuleringar:

- Se anteckningar
- Se tidigare beslut
- Se äm:s beslut

Kategori 600 – Dödsfall utan misstanke om brott

Fritextformuleringar som uttrycker att ärendet avslutas då dödsfall skett utan misstanke om brott.

Typformuleringar:

- Sammantaget tyder utredningen på att inget brott ligger bakom dödsfallet
- Dödsfallsundersökning jml begravningsförordningen

Kategori 700 – Återfunna personer/föremål

Ärenden som avslutas då personer eller föremål har återkommit/återfunnits.

Typformuleringar:

- Personen är tillrätta
- Åter bostaden, avlyst
- Bil åter

Kategori 800 – Brottforum utomlands

Fritexter som uttrycker att ärendet avslutas mot bakgrund av att brottet har begåtts utomlands.

Typformuleringar:

- Brottforum utomlands
- Brottet har skett utomlands

Kategori 900 – Bristande uppsåt

Både uppsåt saknas (= ej brott) och uppsåt till brott kan ej styrkas (= bevisfråga) förekommer i denna kategori.

Typformuleringar:

- Uppsåt till brott kan ej styrkas
- Förutsättningar för att styrka uppsåt till brott saknas
- Uppsåt saknas

Kategori 1200 – Målsägande vill ej medverka

Här hamnar alla de fall då formuleringen visar att målsägande ej längre önskar delta, alternativt ej är kontaktbar.

Typformuleringar:

- Målsägande vill ej medverka vidare i utredningen

Kategori 1300 – Ej leda till åtal

I denna kategori har de texter som förvisso är tolkningsbara, men vars innebörd inte ger förståelse för avskrivningsgrunden hamnat. Detta visar sig oftast i formuleringar som avslöjar att ärenden ej förväntas gå till åtal som grund för avskrivning. Detta kan med andra ord innebära att den mer precisa anledningen är att brott ej kan styrkas, att det inte alls rör sig om ett brott eller att misstänkt är avliden o.s.v.

Typformuleringar:

- Ytterligare utredningsåtgärder torde inte leda till åtal
- Fortsatt förundersökning förväntas ej leda till rättslig åtgärd

Kategori 1400 – Inadekvat information för tolkning

Kategori 1400 är lik kategori 9999 till sin utformning. Skillnaden är att kategori 1400 omfattar formuleringar som visserligen är tolkningsbara för vissa, men som inte kunnat sorteras inom ramen för det kodningsarbete som utförts till den här studien. I denna kategori har även de formuleringar som var för långa för att hela deras längd skulle komma med i vårt uttag hamnat. Dock gäller det att det utelämnade slutet av formuleringen ska föranleda en faktisk tolkningssvårighet.

Typformuleringar:

- Of är utfärdat
- Beslag

Kategori 1500 – Överförda ärenden

De ärenden som på något vis förs över till annan myndighet går under kategori 1500.

Typformuleringar:

- Överförs till a-diariet som polismyndighetsärende
- Ärendet översänt till transportstyrelsen i Örebro

Kategori 1600 – Annan beslutstagare

I vissa beslut skrivs att annan än polismyndighet har beslutat i ärendet, såsom åklagaren eller justitiekanslern.

Typformuleringar:

- Justitiekanslern beslutar att inte inleda FU

Kategori 1700 – Misstänkt utomlands

Formuleringar som uttrycker att ärendet läggs ner då den misstänkta befinner sig utomlands.

Typformuleringar:

- Den misstänkte har lämnat landet och förväntas inte återkomma.

Kategori 9999 – Icke tolkningsbara texter

Kategori 9999 innefattar de formuleringar som inte torde vara tolkningsbara för någon. I kategorin inkluderas poster där det helt saknas en motivering.

Typformuleringar:

- x

Bilaga 2. Fritextkategorier till beslutskod 13 (Annat)

Kan hänföras till följande beslutskod	Antal automa- tisk kodning	Slumpmässigt urval	Summa	Procent av samtliga
1. Spaningsuppslag saknas	5 791	1 866	7 657	6,3
2. Ej spaningsresultat	179	175	354	0,3
3. Brott kan ej styrkas	29 614	778	30 392	25,1
4. Misstänkt oskyldig	4		4	0,0
5. Gärningen ej brott	17 302	1 963	19 265	15,9
6. Misstänkt ej fyllt 15 år	733	58	791	0,7
7. Brott preskriberat	70	20	90	0,1
8. Misstänkt avliden	24	58	82	0,1
9. Rapporteftergift	6	78	84	0,1
10. Dubbelanmält	87	214	301	0,2
12. Angivelse saknas/återkallad	589	253	842	0,7
14. Åtal ej påkallat ur allmän synpunkt	193		193	0,2
25. Brottet går uppenbart ej att utreda	917	136	1 053	0,9
160. 23 kap. RB utan närmare specifikation	267	19	286	0,2
161. 23 kap. 1 § RB	348		348	0,3
164. Kategori 164 – RB 23:4	520	19	539	0,4
164A. 23 kap. 4 A § RB	748		748	0,6
200. Administration	1 559	758	2 317	1,9
300. Brottet kan ej styrkas mot viss person	23 398	5 637	29 035	24,0
500. Hänvisningar	1 851	156	2 007	1,7
600. Dödsfall utan misstanke om brott	4		4	0,0
700. Återfunna personer	57	39	96	0,1
800. Brottsforum utomlands	3 282	389	3 671	3,0
900. Texter som innehåller ordet uppsåt	763	19	782	0,6
1200. Målsägande vill ej längre medverka	2 402	1 108	3 510	2,9
1300. Ej leda till åtal	8 681	2 196	10 877	9,0
1400. Inadekvat information för tolkning		2 566	2 566	2,1
1500. Överförda ärenden		233	233	0,2
1600. Annan beslutstagare		253	253	0,2
1700. Misstänkt utomlands		427	427	0,4
9999. Ej tolkningsbara texter	2 392	19	2 411	2,0
Summa samtliga kolumner:	101 781	19 437	121 218	100
Procent samtliga kolumner:	84	16	100	

Bilaga 3. Polisens beslutskoder

FÖR MYNDIGHETENS INTERNA ANTECKNINGAR

Undersökningsledarens (UL) beslut		Beslutsdatum	Underrättelse enl Fuk § 14	
<input type="checkbox"/> Fu inleds ej	<input type="checkbox"/> Fu nedlägges		Till målsägande	Till misstänkt
<input type="checkbox"/> 1. Spaningsuppslag saknas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 14. Åtal ej påkallat ur allm synp.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 2. Ej spaningsresultat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 15. Åtal ej av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 3. Brott kan ej styrkas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 16. RB 23:4a, 1 st 1 p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 4. Misstänkt oskyldig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 17. RB 23:4a, 1 st 2 p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 5. Gärningen ej brott	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 18. RB 23:4a, 2 st	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 6. Misstänkt ej fyllt 15 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 19. RB 23:4a, 1st 2p jämf RB 20:7 1st 1p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 7. Brott preskriberat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 20. RB 23:4a, 1st 2p jämf RB 20:7 1st 2p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 8. Misstänkt avliden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 21. RB 23:4a, 1st 2p jämf RB 20:7 1st 3p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 9. Rapporteftergift	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 22. RB 23:4a, 1st 2p jämf RB 20:7 1st 4p	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 10. Dubbelanmält	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 23. LUL § 8a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 11. Utan åtgärd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 24. Bötesdiariebrott	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 12. Angivelse sakn/återk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 25. Brott går uppenbart ej att utreda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 13. Annat:	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beslut meddelat av		Uf namnteckning/sign		
<input type="checkbox"/> Polismyndighet	<input type="checkbox"/> Åklagarmyndighet			

Bilaga 4. Polisens beslutskoder och uppkläring

I tabellen nedan redovisas i vilka situationer som olika polisiära beslutskoder räknas till uppklärade brott i den officiella kriminalstatistiken.

Ett kryss i tabellen markerar att beslutet räknas som tekniskt uppklärande.

Beslutskod	Misstänkt person* finns	Misstänkt person finns ej
1. Spaningsuppslag saknas		
2. Ej spaningsresultat		
3. Brotts kan ej styrkas		X
4. Misstänkt oskyldig		
5. Gärningen ej brott	X	X
6. Misstänkt ej fyllt 15 år	X	X
7. Brotts preskriberat	X	X
8. Misstänkt avliden	X	X
9. Rapporteftergift		X
10. Dubbelanmält		
11. Utan åtgärd		
12. Angivelse saknas/återkallad	X	X
13. Annat (fritext)		X
14. Åtal ej påkallat ur allmän synpunkt	X	X
15. Åtal ej av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt	X	X
16. RB 23:4a, 1st 1 p	X	X
17. RB 23:4a, 1st 2 p	X	X
18. RB 23:4a, 2st	X	X
19. RB 23:4a	X	X
20. RB 23:4a	X	X
21. RB 23:4a	X	X
22. RB 23:4a	X	X
23. LUL	X	X
24. Bötesdiariebrott		X
25. Brotts går uppenbart ej att utreda		

* Med misstänkt person avses en person som registrerats som misstänkt för brott med som lägsta misstankegraden skäligen misstänkt.