



# Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Lena Landström

Vem är förundersökningsledare?

– en analys av rättsutvecklingen utifrån effektivitet, kvalitet  
och rättssäkerhet

Särtryck ur häfte 1/2020

# VEM ÄR FÖRUNDESRÖKNINGSLEDARE? – EN ANALYS AV RÄTTSUTVECKLINGEN UTIFRÅN EFFEKTIVITET, KVALITET OCH RÄTTSSÄKERHET

Av Lena Landström<sup>1</sup>

*Under många år har kritik riktats mot bristande resultat vad avser rättsväsendets, särskilt polisens, förmåga att klara upp och lagföra brott. En nyckelaktör i det brottsutredande arbetet är förundersökningsledaren. Uppgiften att vara förundersökningsledare är fördelad mellan åklagare och polis, beroende på brottstyp och en mängd andra faktorer. Frågan om vem som leder förundersökningen – polis eller åklagare – och vem inom polisen som kan vara förundersökningsledare behandlas i denna artikel. I artikeln undersöks den rättsliga regleringen av hur fördelningen har gjorts över tid och vilka faktorer som getts betydelse för fördelningen. Undersökningen visar att praktiska och resursmässiga skäl ligger bakom en förändring där polisen leder allt fler förundersökningar, och att det finns en spretighet rörande vem inom polisen som ska vara förundersökningsledare. Samtidigt har åklagarna getts en tydligare roll som förundersökningsledare vid vissa kriminalpolitiskt prioriterade brott. Bakom dessa utvecklingslinjer ligger främst effektivitets- och kvalitetskrav, medan rättssäkerhetsbänsyn mer sällan varit skäl för förändringar. Avslutningsvis ställs frågan om rättssäkerheten kan behöva stärkas, genom exempelvis domstolskontroll.*

## I. INLEDNING

Det sätt på vilket förundersökningen bedrivs och de bevis som samlas in under utredningen har stor betydelse för den fortsatta rättsprocessen,<sup>2</sup> och inverkar på de personer som är berörda av förundersökningen. En förundersökning ska bedrivas effektivt så att inte resurskrävande åtgärder vidtas i onödan, samtidigt som utredningen ska vara tillräckligt omfattande för att hålla god kvalitet. Förundersökningen ska också bedrivas rättssäkert, där rättsliga regler och principer följs och enskildas rättigheter respekteras.

<sup>1</sup> Lena Landström är jur.dr. och universitetslektor vid Juridiska institutionen, Umeå universitet. Artikeln är tillkommen inom projektet "Polisarbetet – mellan effektivitet och rättsstatlighet", finansierat av Riksbankens Jubileumsfond. Jag tackar mina kollegor universitetslektorerna jur.dr. Mattias Hjertstedt och docent Markus Naarttijärvi och universitetsadjunkten, tidigare kammaråklagaren, Kajsa Henning Mäki för värdefulla kommentarer på ett tidigare artikelutkast.

<sup>2</sup> Ingelström, Nebelius Lüning & Sandén, *Förundersökningskungörelsen. En kommentar*, Wolters Kluwer 2017, s. 15; Bring, Diesen & Andersson, *Förundersökning*, 5 uppl., Norstedts Juridik 2019, s. 63–64.

Det yttersta ansvaret för hur förundersökningen bedrivs vilar på förundersökningsledaren.<sup>3</sup> När rättegångsbalken utformades ansåg lagstiftaren att åklagare – inte domstolar – skulle utöva kontrollen över förundersökningen och därför tilldelades åklagarna en roll som förundersökningsledare. Den närmare fördelningen av vem som ska vara förundersökningsledare i vilka ärenden har med tiden i stor utsträckning kommit att överlämnas till polis- och åklagarmyndigheter att avgöra. Numera handläggs många förundersökningar av polisen utan att en åklagare alls är involverad.<sup>4</sup> Beroende på hur fördelningen görs kan utredningen komma att omfattas eller inte omfattas av den särskilda rättssäkerhetsgaranti det innebär att en åklagare är förundersökningsledare.

I den här artikeln undersöks den rättsliga regleringen av fördelningen av ansvaret att leda förundersökningar, från rättegångsbalkens ikraftträdande fram till idag, och vilka faktorer som getts betydelse för denna fördelning.<sup>5</sup> Rättsutvecklingen analyseras utifrån de krav på effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet som ställs vid bedrivande av förundersökning. Mot bakgrund av analysen diskuteras avslutningsvis hur den framtida fördelningen av förundersökningsledarskapet bör ske och i vilken mån rättsutvecklingen bör innebära ett behov av extern domstolskontroll.

Med *effektivitet* åsyftas resursåtgång, där enklare procedurer premieras och de minst resurskrävande väljs vid flera möjliga åtgärder eller tillvägagångssätt.<sup>6</sup> Med *kvalitet* avses utredningens omfattning syftande till hållbara domslut, dvs. att relevanta åtgärder som kan och får vidtas också genomförs.<sup>7</sup> Med *rättssäkerhet* avses att rättsliga förutsättningar som uppställs vid bedrivande av förundersökning iakttas, där rättsliga regler och principer följs, men även att enskildas rättigheter upprätthålls och respekteras.<sup>8</sup>

---

3 Jfr 1a § 2 st. förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). I rättegångsbalken (RB) och FUK anges "undersökningsledare". I artikeln används "förundersökningsledare" för att beteckna den som leder en förundersökning.

4 Se vidare avsnitt 3 nedan.

5 Polisväsendet består av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Artikeln fokuserar på fördelningen mellan allmänna åklagare och den allmänna polisen, där fördelningen mellan åklagare och Säkerhetspolisen lämnas därhän.

6 Jfr Landström, "Brottsutredning och effektivitet. En analys av effektivitetsbegreppets användning vid lagstiftning", i: Edström, Lindholm & Mannelqvist (red.), *Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år*, Umeå universitet Juridiska institutionen 2017.

7 Att det finns ett sådant kvalitetskrav vid bedrivande av förundersökningar framgår exempelvis av den objektivitetsprincip som är uttryckt i 23:4 st. I RB, enligt vilken omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till dennes nackdel ska sökas efter, tas till vara och beaktas. Om utredningen inte är tillräckligt omfattande kan det leda till att åtalet ogillas, jfr Bring m.fl., 2019, s. 192–194.

8 Rättssäkerhet så som det definieras här är ett rättsstatligt krav, jfr Derlén, Lindholm &

Artikeln tar avstamp i rättegångsbalkens reglering och bygger på en undersökning av de föreskrifter och anvisningar som genom åren har reglerat hur ansvaret att leda förundersökningar bör fördelas, men även av olika förarbeten och andra officiella dokument där frågan har behandlats. Undersökningen omfattar tidsperioden från rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 fram till år 2020. Det historiska perspektivet utgör en grund för den avslutande diskussionen.

## 2. FÖRUNDESRÖKNINGSLEDARENS ROLL OCH ANSVAR

Förundersökningen syftar enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken till att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom eller henne. Av paragrafen framgår att förundersökningen också syftar till att förbereda målet så att bevisningen kan förebringas vid huvudförhandlingen i ett sammanhang. Därtill ska förundersökningen ge den misstänkte insyn i bevismaterialet och möjlighet att begära att utredningen kompletteras.<sup>9</sup> Vidare ska det klarläggas om det finns en målsägande som har enskilda anspråk, där åklagaren ska föra talan.<sup>10</sup>

Inledningsvis fattas ett formellt beslut om att en förundersökning inleds.<sup>11</sup> Förundersökningen fortgår därefter till dess den är slutförd eller läggs ned genom ett formellt beslut.<sup>12</sup> Hur utredningen närmare bör bedrivas och vilka utredningsåtgärder som kan vidtas beror på vad som är praktiskt, resursmässigt och utredningstekniskt möjligt. Här har utvecklingen inom kriminalteknik, rättsmedicin, informationsteknologi och andra vetenskapsområden stor betydelse.<sup>13</sup> Då det gäller sättet som förundersökningen bedrivs på uppkommer

---

Naarttijärvi, *Konstitutionell rätt*, Wolters Kluwer 2016, s. 35–38. De formella kraven på rättssäkerhet, i vilka myndigheternas lojala och korrekta tillämpning av rätten ingår, framhålls av Frändberg, *Rättsordningens idé. En antologi i allmän rättslära*,ustus Förlag 2005, s. 257–260 och 288–295. Här innefattas också det materiella kravet att enskildas grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls och respekteras, jfr Peczenik, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik 1995, s. 50–63; Landström, *Åklagaren som grindvakt. En rättsvetenskaplig studie av åklagarens befogenheter vid utredning och åtal av brott*,ustus Förlag 2011, s. 42–49.

9 23:18–18b RB; Ekelöf, Edelstam & Pauli, *Rättegång. Femte häftet*, 8 uppl., Norstedts Juridik 2011, s. 105; Bring m.fl., 2019, s. 64.

10 Bring m.fl., 2019, s. 64. Jfr 22:2 RB.

11 23:3 st. 1 RB och 1a § 1 st. FUK. Dessförinnan kan en polisman enligt 23:3 st. 4 RB hålla förhör och vidta vissa inledande utredningsåtgärder inom ramen för en s.k. primärutredning, Bring m.fl., 2019, s. 248–250.

12 Jfr 23:4 st. 2, 23:4a och 23:20 RB. Huvudregeln är att det finns en utredningsskyldighet, men härifrån finns flera undantag, se vidare 23:1 och 23:4a RB, Landström, 2011, s. 220–232; Bring m.fl., 2019, s. 218–222; prop. 2011/12:10 Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning.

13 Se t.ex. Klasén, NFC, *Kriminalteknisk faktabok om brottsplatsundersökningar – för*

frågan om åtgärderna innebär ingrepp i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. I så fall aktualiseras krav på att åtgärderna har lagstöd, syftar till ett legitimt ändamål, är proportionerliga och är behövliga.<sup>14</sup> Förundersökningsledaren är behörig att besluta om de flesta vanligt förekommande straffprocessuella tvångsmedel.<sup>15</sup> Efter att förundersökningen är avslutad ligger det sammanställda förundersökningsprotokollet till grund för åklagarens beslut i åtalsfrågan.<sup>16</sup> Den utredning som arbetats fram under förundersökningen blir därmed styrande för åklagarens val och formulering av åtal. Den får även betydelse för det fortsatta förfarandet i domstol, exempelvis i vilken utsträckning målet kan avgöras på handlingarna och vilken bevisning som aktualiseras i målet.<sup>17</sup> I den praktiska tillämpningen läggs många förundersökningar ned utan att det blir fråga om åtalsprövning och domstolsprocess.<sup>18</sup>

Det ovanstående innebär att förundersökningsledaren kan påverka dels vilka ärenden som utreds, dels hur ärendena utreds och utredningens omfattning. Förundersökningsledaren ansvarar enligt 1a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) för förundersökningen i dess helhet. Av bestämmelsen framgår att förundersökningsledaren ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att enskildas rättssäkerhetsintressen tas till vara. Att förundersökningen ska bedrivas effektivt har i den här bestämmelsen syftat på att onödiga åtgärder inte ska vidtas och att vid alternativa tillvägagångssätt ska det minst resurskrävande sättet väljas.<sup>19</sup> Med det avses snarast ett krav på kostnadseffektivitet. Ansvaret innehåller också ett kvalitetskrav, där förundersökningsledaren har

---

*brottsplatsundersökare och övriga rättsväsendet*, NFC 2018; Thiblin & Michard, *Rättsmedicin i teori och praktik – en guide för läkare och jurister*, Studentlitteratur 2014.

14 Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 4 uppl., Karnov Group 2018, s. 20–32; Hjertstedt, *Tillgången till handlingar för brottsutredare. En rättsvetenskaplig studie av beslag med husrannsakan, myndigheters utlämnandeskyldighet samt editions- och exhibitionsplikt*,ustus Förlag 2011, s. 129–130, 208–211, 292–294 och 443–448; Derlén m.fl., 2016, s. 278–290.

15 Detta gäller t.ex. beslag, husrannsakan, kroppsbesiktning, kroppsvisitation och hämtning till förhör, 27:4 st. 2, 28:4 och 28:13 RB och 6 § FUK. Se vidare Lindberg, 2018, s. 178–179, 418–419, 628–629, 661–662, 693–694 och 709–710. Däremot krävs beslut av rätten vid t.ex. häktning och hemliga tvångsmedel, 24:5 och 27:21 RB, medan åklagaren beslutar om anhållande, 24:6 RB.

16 23:20–21 RB. I mindre mål kan kortare anteckningar användas istället för att sammanställa utredningen i ett förundersökningsprotokoll.

17 Se 45:10a RB angående möjligheten att avgöra mål utan att hålla huvudförhandling. Åklagarens valmöjligheter och inflytande behandlas i Landström, 2011.

18 År 2018 handlades 1,44 miljoner brott, dvs. polis, åklagare eller annan utredande myndighet fattade beslut innebärande att handläggningen av brottet hade avslutats. Utredning hade bedrivits i 49 procent av de handlagda brotten, medan 51 procent hade avskrivits direkt. Av samtliga handlagda brott var 14 procent s.k. personupplärade, dvs. åtal hade väckts, straffreläggande utfärdats eller åtalsunderlåtelse meddelats, Brottförebyggande rådet (BRÅ), *Kriminalstatistik 2018. Handlagda brott*, BRÅ 2019, s. 5–10.

19 Jfr SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende. Del A, s. 317–340.

det yttersta ansvaret för att förundersökningen bedrivs objektivt och blir tillräckligt omfattande.<sup>20</sup> Rättssäkerhetsintresset kan avse den misstänktes intresse att omständigheter och bevis till fördel för den misstänkte också utreds och tas till vara. Ur ett rättsstatligt perspektiv krävs också att de rättigheter som uppställts till skydd för enskilda respekteras och att förundersökningen bedrivs i enlighet med det rättsliga regelverket.<sup>21</sup>

I den mån kraven på att utredningen bedrivs effektivt, håller god kvalitet och bedrivs i enlighet med regelverket är motverkande, kan förundersökningsledaren sägas ha dubbla och delvis motstridande roller. Det ankommer på förundersökningsledaren att balansera kraven mot varandra och att vara den yttersta garanten för att förundersökningen bedrivs rättssäkert. Mot bakgrund av den centrala roll som förundersökningsledaren har i rättsprocessen är det intressant att närmare undersöka vem som kan vara förundersökningsledare.

### 3. FÖRUNDERSÖKNINGSLEDARSKAPET – FÖRDELNINGEN MELLAN POLIS OCH ÅKLAGARE

Då rättegångsbalken tillkom bestämdes det att polisen skulle leda förundersökningen under den första delen, det s.k. spaningskedet. När förundersökningen nått det s.k. utredningskedet, dvs. kommit så långt att misstankarna riktades mot en specifik person som skäligen misstänkt, skulle ledningen av förundersökningen övertas av åklagare.<sup>22</sup> Åklagarens inträde framhölls som ett skydd för den misstänkte. Det motiverades också med att åklagaren gavs möjlighet att påverka själva utredningen. Om åklagaren var insatt i målet redan från början, sparades dessutom tid och arbete vid åtalsbeslutet och vid utförandet av åtalet i domstol.<sup>23</sup> Åklagaren kunde också överta ledningen av förundersökningen vid ett tidigare skede, om det ”eljest av särskilda skäl” var påkallat.<sup>24</sup>

Det sågs därmed som en viktig rättssäkerhetsgaranti att åklagaren träder in som förundersökningsledare, men det hade också betydelse för utredningens

20 Jfr 23:4 st. 1 RB. Om objektivitetsprincipen under förundersökningen, se prop. 2015/16:68 Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, s. 30–33.

21 Jfr Derlén m.fl., 2016, s. 35–38.

22 Gärde m.fl., *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande. Med kommentar*, P.A. Norstedt & Söners Förlag 1949, s. 290–291. Ibland kunde misstankarna redan från början vara riktade mot en viss person, t.ex. om den misstänkte hade gripits på bar gärning. Angående övervägandena inför RB:s tillkomst, se SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Andra delen. Rättegången i brottmål, s. 64–66.

23 SOU 1926:32 s. 65; prop. 1931:80 angående huvudgrunderna för en rättegångsreform, s. 167–168; SOU 1938:44 Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk. II Motiv m.m., s. 30.

24 23:3 st. 1 RB i ursprunglig lydelse.

kvalitet. Vid den tiden var polis- och åklagarväsendet på många håll i landet inte uppdelat och samma person kunde ha både polis- och åklagaruppgifter. Åklagarna var indelade i en hierarkisk ordning, där landsfogdarna var överordnade landsfiskaler och stadsfiskaler. Landsfogdarna var både statsåklagare och länspolischefer, och ansvarade för allvarigare brott. Landsfiskalerna och många stadsfiskaler var distriktsåklagare och lokala polischefer.<sup>25</sup> Men i de städer där det fanns polismästare och uppgifterna var fördelade på olika personer innebär det att polisen påbörjade förundersökningen och åklagaren (stadsfiskalen) övertog ledningen av den, när någon var skäligen misstänkt för brottet.<sup>26</sup>

En tid efter att rättegångsbalken börjat tillämpas uppmärksammades att regleringen innebär att åklagaren skulle överta ledningen av förundersökningen även vid mycket enkla småbrott, och på flera håll i landet tillämpades inte reglerna i praktiken på det sättet.<sup>27</sup> En lagändring gjordes därför som innebär att polisen kunde leda förundersökningen hela tiden, om saken var av ”enkel beskaffenhet”.<sup>28</sup> Den lagkonstruktion som då valdes och som fortfarande gäller infördes för att möjliggöra lokala anpassningar av fördelningen, där hänsyn kunde tas till kompetensen hos den lokala polisen.<sup>29</sup>

Numera framgår alltså av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken att beslut att inleda en förundersökning fattas av Polismyndigheten eller åklagaren. Om Polismyndigheten har inlett förundersökning och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska åklagaren överta ledningen av den så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet.<sup>30</sup> Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen av förundersökningen, om det är motiverat av särskilda skäl. Frågan om när saken ska anses vara av enkel beskaffenhet och i vilka situationer det föreligger särskilda skäl för att åklagare bör leda förundersökningen, har överlämnats till åklagare och polismyndigheter att avgöra. I 2 § förundersökningskungörelsen föreskrivs att förundersökningsledaren ska hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets

---

25 Se närmare instruktionerna för landsfogdarna (1936:154) i lydelsen enligt SFS 1947:997, landsfiskalerna (1947:999) respektive stadsfiskalerna (1947:1002). I vissa köpingar fanns även s.k. köpingsåklagare, men de var under avveckling. Se vidare Landström, 2011, s. 85–88.

26 Gärde m.fl., 1949, s. 291. I dåvarande 7:9 RB angavs vad som i RB avsågs med polismyndighet, se vidare a.a. s. 71. Polis- och åklagarväsendet var åtskilt i Stockholm, Göteborg, Malmö och ett tiotal andra städer; Lassen, ”Förundersökning i brottmål”, i: Heuman & Lassen (red.), *Brottets beivrande*, Wahlström & Widstrand 1952, s. 91–92. Stockholm, Göteborg och Malmö stod även utanför landsfogdeorganisationen och där var en förste stadsfiskal statsåklagare.

27 Prop. 1957:9 om ändrad lydelse av 23 kap. 3 och 20 §§ rättegångsbalken, s. 5–6.

28 23:3 RB i lydelse enligt SFS 1957:38.

29 Jfr prop. 1957:9 s. 6–7 och 14–15.

30 Beviskravet skäligen misstänkt behandlas i Andersson, *Skäligen misstanke*, Wolters Kluwer 2016.

beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt. Därigenom ska åklagaren ges möjlighet att avgöra om det finns skäl att överta ledningen av den.<sup>31</sup>

Genom åren har olika anvisningar och föreskrifter meddelats om hur fördelningen bör göras. I storstäderna har polismyndigheterna som regel haft vidare befogenheter och där var det redan vid rättegångsbalkens ikraftträdande en tydligare uppdelning av uppgifterna mellan polis och åklagare.<sup>32</sup> Inför förstatligandet av polis- och åklagarväsendet år 1965 övervägdes på ett generellt plan hur de uppgifter som ankom på polischefer och åklagare skulle fördelas. Bland annat hade kritik riktats mot att åklagarnas roll som förundersökningsledare kunde påverka deras åtalsbeslut och inte var förenlig med åklagarnas objektivitetskrav under rättsprocessens senare skeden. Slutsatserna blev att uppgifterna så långt som möjligt borde tudelas. Den nya organisationen skulle utgå från en renodling av polis- respektive åklagarverksamheten, men åklagarna skulle ha kvar sin roll som förundersökningsledare.<sup>33</sup> Rättegångsbalkens bestämmelse om vem som skulle leda förundersökningen kvarstod oförändrad och den närmare fördelningen mellan åklagare och polismyndigheter diskuterades inte.<sup>34</sup> Längre fanns det centrala riktlinjer som utarbetades av riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt. Dessa låg till grund för lokalt utarbetade överenskommelser, som även kunde avvika från riktlinjerna och anpassa fördelningen utifrån kompetensen inom den lokala polisen.<sup>35</sup> Åklagarväsendet blev en myndighet år 2005, Åklagarmyndigheten. Då infördes enhetliga, nationella föreskrifter och allmänna råd som beslutas i samråd med polisväsendet, numera Polismyndigheten.<sup>36</sup>

Även om den lagtekniska konstruktionen varit sådan att den i stor utsträckning har överlämnat till polismyndigheter och åklagare att avgöra hur fördelningen

31 Ingelström m.fl., 2017, s. 20–21.

32 Se t.ex. prop. 1957:9 s. 5–7; SOU 1967:59 Förundersökning, s. 116.

33 SOU 1961:34 Huvudmannskapet för polisväsendet m.m., s. 81–87; prop. 1962:148 angående huvudmannskapet för polisväsendet m.m., s. 41–54 och 60–63.

34 Jfr prop. 1964:101 med anledning av förstatligandet och omorganisationen av polisväsendet m.m., s. 74–76 och 83.

35 Riksåklagarens (RÅ) cirkulär A10; RÅ cirkulär A23; Riksåklagarens anvisningar (RÅFS 1979:1, RÅC 1:95) angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål; Riksåklagarens allmänna råd (RÅFS 1997:12) om ledningen av förundersökning i brottmål. För polisväsendets del publicerades de centrala riktlinjerna i FAP403-5 om ledning av förundersökning i brottmål.

36 Se de likalydande Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2005:9) respektive Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2005:11, FAP 403-5) om ledning av förundersökning i brottmål, där de senare har ersatts av Polismyndighetens (PM) riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål. I artikeln har ändringar t.o.m. ÅFS 2019:2 respektive PM 2019:11 beaktats. Eftersom de är likalydande hänvisas i det följande till endast åklagarväsendets föreskrifter.



av förundersökningsledarskapet bör göras, har frågan kommit upp i lagstiftningssammanhang vid flera tillfällen. Den har aktualiserats vid arbeten med att reformera de processuella reglerna, ofta i syfte att effektivisera förfarandet, men även vid överväganden av polisens eller åklagarnas uppgifter och organisation.<sup>37</sup> Ibland har frågan kommit upp efter att kommissioner tillsatts för att utreda handläggningen av uppmärksammade fall.<sup>38</sup> Dessa överväganden och utredningar har inte lett till några egentliga lagändringar. Däremot har de anvisningar och föreskrifter som meddelats av polis- och åklagarmyndigheterna successivt ändrats.

#### 4. FÖRUNDERSÖKNINGSLEDARSKAPET – FÖRDELNINGEN INOM POLISEN

Av lagtexten i 23 kap. 3 § rättegångsbalken framgår att förundersökningen leds av åklagare eller Polismyndigheten. Bestämmelser om vilka som är allmänna åklagare och deras behörighet finns i 7 kap. rättegångsbalken och åklagarförordningen (2004:1265).<sup>39</sup> Vem inom polismyndigheten som är behörig att vara förundersökningsledare framgick ursprungligen indirekt av 7 kap. 9 § rättegångsbalken. Där föreskrevs vad som avsågs med polismyndighet i rättegångsbalkens mening och därmed vilka befattningshavare som kunde ha sådana befogenheter.

Som angetts ovan hade landsfogdar, landsfiskaler och stadsfiskaler i många städer både åklagar- och polisuppgifter, och där saknade fördelningen av förundersökningsledarskapet egentlig betydelse. I de städer där polis- och åklagarväsendet var åtskilt, var det personer högre upp i polishierarkin som kunde ha befogenhet som förundersökningsledare.<sup>40</sup>

---

37 Se t.ex. SOU 1967:59 s. 94–118; Ds Ju 1979:15 Översyn av utredningsförfarandet i brottmål, s. 40–44; SOU 1992:61 s. 317–318 och 334–336; SOU 2005:84 En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare, s. 161–178.

38 Se t.ex. SOU 1987:72 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Del 2, s. 94–99, 112–113 och 130; Granskningskommissionens betänkande SOU 1999:88 Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme, som båda tillsattes efter mordet på statsminister Olof Palme; SOU 2011:45 Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation, m.m., s. 177–180, som tillsattes efter JK:s rapport Felaktigt dömda.

39 Åklagare delas in i allmänna åklagare, som har åtalsrätt i allmänhet, och särskilda åklagare, som har åtalsrätt enligt särskilda bestämmelser. Särskilda åklagare är framförallt JO och JK, se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, "www.juno.nj.se" 2019-04-01, kommentarerna till 7:1 och 7:8.

40 7:9 RB i ursprunglig lydelse, se vidare Gärde m.fl., 1949, s. 70–71; Olivecrona, *Rättegången i brottmål enligt RB*, P.A. Norstedt & Söners Förlag 1953, s. 38 och 144; Lassen, 1952, s. 92. En kortfattad beskrivning av åklagarväsendet ges i Landström, 2011, s. 86–88. Angående polisorganisationen, se Sjöholm, *Lagstiftningen om polisväsendet m.m.*, P.A. Norstedt & Söners Förlag 1951, s. 28–32.

Efter förstatligandet av polisen år 1965 delades polisväsendet in i 119 distrikt som bildade egna polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen tillkom som central förvaltningsmyndighet.<sup>41</sup> Regleringen om vad som avsågs med polismyndighet i rättegångsbalken togs bort. Vem som kunde vara förundersökningsledare följde istället av andra författningar, som generellt reglerade möjligheten till delegation inom polisväsendet.<sup>42</sup> Inledningsvis kunde sådan delegation ges till lägst biträdande polis- eller kriminalkommisarie.<sup>43</sup> Om saken var av enklare beskaffenhet kunde delegation ges till vissa polisbefäl, som dock inte fick besluta om tvångsmedel.<sup>44</sup> Efter en tid kunde även andra polismän ges delegation som förundersökningsledare vid rena bötesbrott, om det inte var fråga om att ingripa med tvångsmedel.<sup>45</sup>

#### 4.1 LOKAL DELEGATION LEDER TILL STOR VARIATION

I slutet av 1970-talet påbörjades ett arbete med att se över polisens uppgifter, organisation, rekrytering och utbildning.<sup>46</sup> Det arbetet ledde till att de lokala polismyndigheterna år 1988 fick långtgående befogenheter att på eget ansvar fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetsenheter inom den egna myndigheten. Istället för att i författningsform ange till vem förundersökningsledarbefogenheter kunde delegeras angavs på en generell nivå vad som skulle beaktas vid delegation. Det enda krav som uppställdes rörande specifikt förundersökningsledare var att sådana befogenheter endast kunde ges till polismän, dvs. inte till s.k. civilanställda.<sup>47</sup> I övrigt uppställdes inte några författningsmässiga krav på viss utbildning eller befattning.<sup>48</sup>

41 SOU 2012:13 En sammanhållen svensk polis, s. 99.

42 7:9 RB enligt SFS 1964:330, lagen (1964:317) om vad som avses med polismyndighet och kungörelsen (1964:595) om handläggning av vissa polis chefsuppgifter (delegationskung.).

43 2–3 §§ delegationskung. På kommissariennivå fick dock inte beslutas om frihetsberövande, förutom under beredskapstid på natten, om beslutet inte kunde skjutas upp.

44 Sådan delegation kunde inledningsvis ges till förste polis- och kriminalassistenter, därefter till polis- och kriminalinspektörer och sedan även till vissa polisassistenter, 4 § delegationskung. med ändringar enligt SFS 1967:282 respektive 1968:259. Möjligheten till delegation utnyttjades till en början inte på alla håll i landet, SOU 1967:59 s. 118.

45 5 a § delegationskung. infördd genom SFS 1969:591. Det gällde förundersökningar som inte utan olägenhet kunde skjutas upp och endast till dess en annan förundersökningsledare kunde träda in. I Stockholm, Göteborg och Malmö polisdistrikt kunde delegation ges i något större utsträckning.

46 SOU 1979:6 Polisen; prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.; prop. 1983/84:89 om polisens organisation m.m.

47 2:14 polisförordningen (1984:730) enligt SFS 1987:913. Vad som avsågs med polisman angavs i 1:2 polisförordningen.

48 Beslut om hämtning till förhör enligt 23:7 RB eller kvarhållande för förhör enligt 16 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) kunde dock delegeras till lägst kommissarie, 2:16 polisförordningen enligt SFS 1987:913.

Samtidigt hade polisväsendet börjat organiseras om, där den s.k. läns-polismästarmodellen infördes successivt i landet. Den var helt genomförd år 1998, då polisväsendet bestod av 21 polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen fortfarande var central förvaltningsmyndighet.<sup>49</sup> Parallellt med detta infördes i början av 1990-talet den s.k. närpolisreformen, där avsikten var att polisen skulle arbeta mer lokalt och brottsförebyggande. Poliserna skulle i större utsträckning vara ”allpoliser” och kunna ha både brottsförebyggande, övervakande och brottsutredande arbete.<sup>50</sup>

Dessa förändringar innebar att uppgiften att vara förundersökningsledare kunde vara delegerad till en rad olika befattningshavare och delegationsordningarna varierade mellan de olika polismyndigheterna. Delegationen kunde vara begränsad till att exempelvis omfatta vissa brottstyper eller vissa initiala åtgärder i en brottsutredning. Ibland hade de som fick förundersökningsledarbefogenheter även arbetsledande funktioner, och ibland saknade de egen erfarenhet av arbete med brottsutredningar.<sup>51</sup>

I samband med ett inom rättsväsendet pågående arbete att förkorta genomströmningstiderna och effektivisera brottsutredningarna inleddes i början av 2000-talet ett arbete inom polisväsendet syftande till att de polisledda förundersökningarna skulle ledas av ett begränsat antal förundersökningsledare med särskild kompetens. Det föreslogs att de polisiära förundersökningsledarna skulle närma sig den roll som åklagarna hade och att det skulle finnas jourhavande förundersökningsledare som var tillgängliga dygnet runt. De skulle vara specialister som förundersökningsledare och frångopplas den administrativa arbetsledarrollen. Under denna tid tillkom en särskild nationell utbildning för polisiära förundersökningsledare.<sup>52</sup> Något formellt krav på sådan utbildning uppställdes däremot inte. Fortfarande rådde det stor variation inom landet rörande vem som gavs förundersökningsledarbefogenheter och förslaget om att införa jourhavande förundersökningsledare infördes inte överallt.

#### 4.2 POLISMYNDIGHETEN 2015 – EN STRÄVAN EFTER ENHETLIGHET

Då polisväsendet organiserades om till Polismyndigheten år 2015 var myndighetens ledningsstruktur i fokus, när beslutsbefogenheter fördelades i flera

---

49 Se beskrivningarna i SOU 1998:74 Styrningen av polisen, s. 22–28; SOU 2012:13 s. 99–101.

50 Se BRÅ, Hur – Var – Närpolis. En granskning av närpolisreformen, BRÅ-rapport 2001:5; SOU 2003:114 Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m., s. 348–349.

51 Se t.ex. SOU 2003:114 s. 348–352 och 358–363; SOU 2005:84 s. 219–221; SOU 2012:13 s. 207–209; Ds 2013:64 Vem ska göra vad? Om fördelningen av arbetsuppgifter mellan polisens anställda, s. 171–172. Jfr även JO 2002/03 s. 98.

52 SOU 2003:114 s. 138 och 234; SOU 2005:84 s. 222–224; SOU 2012:13 s. 208.

nivåer avseende det arbetsledande och administrativa beslutsfattandet. Vem eller vilka som i den nya organisationen skulle ha förundersökningsledarbefogenheter och hur sådana uppgifter skulle organiseras var inte i fokus.<sup>53</sup> I den nya polisförordningen (2014:1104) finns liksom tidigare bestämmelser som generellt anger vad som ska beaktas vid delegation. Inledningsvis föreskrevs att endast polismän kunde ges rätt att leda förundersökningar, men numera kan även civilanställda ges sådana befogenheter.<sup>54</sup>

Bakgrunden till denna förändring angavs vara polisväsendets behov av kvalificerade förundersökningsledare. I den utredning som föregick författningsändringen föreslogs att ett särskilt förordnande skulle krävas för att garantera en individuell prövning av varje anställd och en tydligare reglering av de krav som skulle gälla för att få vara förundersökningsledare.<sup>55</sup> Som exempel på vad som skulle kunna krävas angavs kompetens som polisman eller juristexamen. Utredningen menade också att en myndighetsintern kompetensutveckling behövde byggas upp inom polisväsendet som präglades av kvalitet och kontinuitet, och att en nära samverkan med högskolor, åklagare, domstolar och verksamma jurister borde eftersträvas.<sup>56</sup> Utredningen uttryckte att det borde finnas goda möjligheter att rekrytera åklagare till sådana tjänster, men även andra jurister från bland annat Sveriges domstolar, och att examen från högskola skulle vara ett krav.<sup>57</sup>

Under arbetet med att genomföra omorganisationen föreslog Genomförandekommittén att förundersökningsledare med fulla befogenheter skulle finnas tillgängliga i hela landet dygnet runt och att dessa för att kunna ägna sig helt åt förundersökningsledarrollen inte skulle ha arbetsledande funktioner. Vidare ansågs att samtliga förundersökningsledare skulle ha särskild utbildning. En s.k. optimal förundersökningsledarprofil togs fram.<sup>58</sup>

Av 8 § polisförordningen framgår numera att Polismyndigheten ska särskilt förordna den som ska leda en förundersökning. Vidare får sådant förordnande endast ges till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Vilka krav på utbildning som bör ställas

53 Jfr Eklund & Landström, "Effektivare för vem? Chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis", *Nordiskt Administrativt Tidsskrift* 2019(96), s. 35–55.

54 Se SFS 2015:435, som trädde ikraft den 1 aug. 2015.

55 Ds 2013:64 s. 173. Denna utredning arbetade parallellt med och fristående från arbetet med omorganisationen av polisväsendet.

56 Ds 2013:64 s. 214.

57 Ds 2013:64 s. 157–158.

58 Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten Ju 2012:16, OP 4. Utredningsverksamheten. Rapport, sista delen, 2014-03-14, s. 28.

har däremot inte uppställts i förordningsform. Det har överlämnats till Polismyndigheten att avgöra.

I särskilda riktlinjer har Polismyndigheten angett de färdigheter, egenskaper och erfarenheter som krävs, bland annat minst två års erfarenhet av självständigt brottsutredande arbete avseende ett flertal brottstyper och genomgång av en fördjupad nationell förundersökningsledarutbildning.<sup>59</sup> Av riktlinjerna framgår också att ett begränsat förordnande som förundersökningsledare kan ges beträffande vissa brott.<sup>60</sup> För begränsat förordnande uppställs inte krav på erfarenhet av självständigt brottsutredande arbete och som utbildningskrav upptas en mer begränsad nationell förundersökningsledarutbildning.<sup>61</sup>

Sammantaget innebär denna utveckling att befogenheten att vara förundersökningsledare inom polisen successivt har delegerats nedåt inom den polisiära hierarkin och fördelats inom organisationen till olika befattningshavare som ibland haft begränsade beslutsbefogenheter. Det har också funnits lokala variationer i landet. Längre fanns ett krav i polisförordningen på att det endast var en polisman som kunde vara polisiär förundersökningsledare. Sedan år 2015 är detta krav borttaget, och numera är det inget formellt hinder mot att även civilanställda ges sådan delegation.

Det har påbörjats ett arbete med att förbättra kompetensen hos polisiära förundersökningsledare och att renodla denna roll. En ökad kompetens har också ansetts vara en förutsättning för att ytterligare kunna överföra förundersökningsledaransvaret från åklagare till polisen.<sup>62</sup> I stor utsträckning har det överlämnats till polisväsendet att avgöra kompetenskraven och att via delegationsbeslut fördela beslutsbefogenheter. Detta kan jämföras med kraven på åklagare, där det fortfarande i förordningsform är föreskrivet att det krävs avlagd juristexamen och notariemeritering för att antas som åklagaraspirant.<sup>63</sup> I skrivande stund är det oklart i vilken mån den nya polisorganisationen kommer att innebära större enhetlighet i fråga om kompetenskrav och delegation av förundersökningsledarbefogenheter. Visserligen finns nu enhetliga rikt-

---

59 PM 2016:34 för förordnande av förundersökningsledare, som trädde ikraft den 26 aug. 2016. För polisanställda anges dessutom grundutbildning till polisman och för civilanställda viss juridisk utbildning.

60 Avsnitt 3.4 PM 2016:34. Det gäller för vissa brott enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (TBL), ringa narkotikabrott (2 § narkotikastrafflagen (1968:64, NSL)), brott mot knivlagen (4 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra föremål) och ringa stöld (8:2 brottsbalken, BrB).

61 Avsnitt 3.4 PM 2016:34. Utbildningen benämns Förundersökningsledning – bas.

62 SOU 2005:84 s. 219–223.

63 17 § åklagarförordningen (2004:1265).

linjer, men de har ännu inte fått fullt genomslag i organisationen och det finns en pågående intern diskussion inom Polismyndigheten om vilka kompetens- och utbildningskrav som egentligen ska gälla.<sup>64</sup>

## 5. FAKTORER AV BETYDELSE VID FÖRDELNINGEN MELLAN POLIS OCH ÅKLAGARE

I de föreskrifter och anvisningar som förekommit har en uppräknings gjorts av de brott där saken typiskt sett är att anse som av enkel beskaffenhet och förundersökningen därför bör kunna ledas helt av polisen, den s.k. brottskatalogen.<sup>65</sup> Vid brott som inte räknats upp följer av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken att huvudregeln är att polisen leder förundersökningen under spaningskedet och åklagaren tar över förundersökningsledningen vid utredningskedet, dvs. då en viss person är skäligen misstänkt för brottet. Vidare har i föreskrifterna och anvisningarna angetts vilka andra omständigheter som kan vara skäl för åklagare att leda förundersökningen, dvs. i vilka fall förundersökningen bör ledas av åklagare redan under spaningskedet eller åklagare bör leda förundersökningen även om brottet räknats upp i brottskatalogen.

I det följande redogörs för vilka faktorer som genom åren har haft betydelse för fördelningen av förundersökningsledarskapet. Dessa är: (1) brottstypen som sådan, (2) att brottet ligger inom det kriminalpolitiskt prioriterade området rörande särskilt skyddsvärda brottsoffer, (3) den som misstankarna eller anmälan riktas mot och (4) att det under förundersökningen aktualiseras en viss åtgärd eller annan omständighet som förutsätter åklagarinträde. Till det kan fogas att vissa beslut rörande (5) s.k. förundersökningsbegränsning, dvs. frågan om ett brott över huvud taget ska utredas, och att (6) lägga ned en förundersökning helt eller delvis varit förbehållet åklagare. Även då sådana beslut aktualiseras förutsätts att förundersökningen överlämnas till åklagare.

I föreskrifterna anges generellt att om det vid tillämpningen av dem uppstår delade meningar mellan Polismyndigheten och åklagaren om vem som ska leda en förundersökning, är det åklagaren som avgör saken. Vidare anges att om det begärs prövning av Polismyndighetens beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning, ska prövningen göras av åklagare. I föreskrifterna anges att om åklagaren vid andra brott än de som anges i brottskatalogen finner att saken är av enkel beskaffenhet, ska förundersökningen ledas av Polis-

64 Jfr Polisen HR-kompetens, Förundersökningsledning, vidareutbildning, Delredovisning 2016-10-21; Polisen Internrevisionen, Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet, diariern A058.733/2018 2020-01-22, s. 23–25. Även om det numera är en polismyndighet finns det fortfarande skillnader över landet, jfr Eklund & Landström, 2019.

65 Uppräkningen av brott (brottskatalogen) är bifogad föreskrifterna som en bilaga.

myndigheten.<sup>66</sup> Även om det finns generella föreskrifter som arbetats fram i samråd mellan Åklagarmyndigheten och polisväsendet framgår därmed att enskilda åklagare fortfarande har stor möjlighet att utöva det slutliga inflytandet över hur praxis utvecklar sig och att det kan finnas lokala variationer.

Ursprungligen hade åklagaren en möjlighet att meddela anvisningar för hur förundersökningen skulle bedrivas i de fall då den leddes av polisen. Den möjligheten togs bort år 1995.<sup>67</sup> Om åklagaren har synpunkter på hur förundersökningen bör bedrivas, får åklagaren istället överta ledningen av den.

## 5.1 FÖRDELNING EFTER BROTTSTYP

Då det gäller fördelningen utifrån brottstyp har uppdelningen inte följt den straffrättsliga indelningen och systematiken. Istället har den styrts av faktorer som hur vanligt förekommande brottet är, brottets allvarlighet och komplexiteten hos utredningen eller brottets konstruktion, typiskt sett. I det följande redogörs för hur brottskatalogen har förändrats över tid, dvs. vid vilka brottstyper saken i allmänhet har hänförts till enkel beskaffenhet. Genomgången visar att med tiden har allt fler brott kommit att anses vara av enkel beskaffenhet.

### 5.1.1 ENKEL BESKAFFENHET – FRÅN ENKLARE BROTT TILL BROTT I MÅNGD

I de första riktlinjerna angavs som brott av enkel beskaffenhet främst enklare brott av rutinmässig karaktär som vanligtvis utreddes av ordningspolisen, och enklare stöldbrott.<sup>68</sup> Brottskatalogen har därefter successivt utökats. En första mindre utökning gjordes år 1967, en kort tid efter att polis- och åklagarväsendet hade förstatligats och blivit helt åtskilda.<sup>69</sup> I samband med den utökningen föreslogs att uttrycket ”ej av enkel beskaffenhet” skulle ersättas med ”svårare beskaffenhet”, vilket skulle göra det möjligt att på sikt ytterligare utöka området.<sup>70</sup> Någon lagändring sågs dock inte som nödvändig, då det ansågs att området kunde utökas något utan ändring av lagtexten.<sup>71</sup>

År 1980 gjordes en mer omfattande utökning.<sup>72</sup> Den föregicks av flera utredningar där frågor om polisens organisation och verksamhet utreddes, vilket

---

66 3–4 och 12 §§ ÅFS 2005:9.

67 Detta reglerades i 23:3 st. 2 RB, men togs bort genom SFS 1994:1412.

68 Se prop. 1957:9 s. 6 och 15. I anvisningarna för Stockholms och Göteborgs polisdistrikt hänfördes några ytterligare brottstyper till enkel beskaffenhet, SOU 1967:59 s. 116–117.

69 RÅ cirkulär A 23 respektive RPS allmänna meddelanden nr 10/66.

70 SOU 1967:59 s. 117 och 277.

71 Prop. 1969:114 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, s. 35.

72 RÅFS 1979:1.

berörts ovan. Under denna period var det stort fokus på polisens brottsförebyggande arbete och från polishåll framfördes att alla förundersökningar borde ledas av polisen, eftersom det annars blev svårt att göra prioriteringar inom den polisiära verksamheten.<sup>73</sup> Åren 1997 och 2005 gjordes vissa ytterligare utökningar.<sup>74</sup> Dessa utökningar skedde samtidigt som åklagarväsendet förändrades till en myndighet med färre nivåer inom organisationen. Det började även förekomma åklagare med specialistkompetens inom specifika brottsområden.<sup>75</sup> Därefter har några mindre förändringar skett som främst berott på att det tillkommit nya brott i strafflagstiftningen.<sup>76</sup>

I anvisningarna från år 1997 angavs som en allmän målsättning att polisen skulle vara förundersökningsledare i ärenden av s.k. vardagsbrottskaraktär och att åklagarna skulle koncentrera sitt arbete på mer komplicerade ärenden.<sup>77</sup> Vid förändringen år 2005 pågick ett arbete inom rättsväsendet med att åstadkomma kortare genomströmningstider och effektivare brottsutredningar.<sup>78</sup> Under detta arbete framfördes att åklagarna borde koncentrera sitt arbete på ärenden som var komplicerade eller rörde mycket allvarlig brottslighet. Det förekom förslag om att polisen skulle vara förundersökningsledare vid fler brottstyper, exempelvis grov misshandel och rån, och att uttrycket ”inte av enkel beskaffenhet” skulle ersättas med ”av omfattande eller svår beskaffenhet”.<sup>79</sup> De förändringar som har gjorts från år 2005 och framåt har delvis följt dessa utgångspunkter, även om brottskatalogen inte utökats i så stor utsträckning som föreslagits.<sup>80</sup> Någon proposition med förslag till lagändring av uttrycket enkel beskaffenhet har ännu inte lagts fram.

Numera leder och slutför Polismyndigheten förundersökningen avseende en stor mängd vardagligt förekommande brott.<sup>81</sup> I brottskatalogen återfinns exempelvis misshandel, olaga hot, hemfridsbrott och ofredande.<sup>82</sup> Hit hör också

73 Jfr SOU 1979:6 s. 107–108; prop. 1980/81:13 s. 29–30 och 34.

74 RÅFS 1997:12 respektive ÅFS 2005:9.

75 Angående denna utveckling, se Landström, 2011, s. 93–101.

76 Se ändringar genom ÅFS 2007:4; ÅFS 2009:2; ÅFS 2014:1; ÅFS 2017:3.

77 Avsnitt 2.1 RÅFS 1997:12.

78 Under år 2000 tillsattes Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), vars huvuduppgift inledningsvis var att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. BRU lade fram nio betänkanden under åren 2001–2006, SOU 2005:117 Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder, s. 43–47 och 275.

79 SOU 2005:84 s. 20, 35, 158–159 och 167–169.

80 ÅFS 2005:9.

81 Detta och närmast följande stycken utgår från bilagan till ÅFS 2005:9, beaktad t.o.m. ÅFS 2019:2.

82 Av brotten mot person hör även vållande till annans död respektive till kroppsskada eller sjukdom i samband med trafikolycka, framkallande av fara för annan, olovlig identitetsanvändning, olaga



de flesta tillgreppsbrotten utom rånbroten,<sup>83</sup> men även flera bedrägeri- och andra oredlighetsbrott,<sup>84</sup> lindrigare förskingnings- och förfogandebrott,<sup>85</sup> och skadegörelsebrott.<sup>86</sup> Även allmänfarlig vårdslöshet och flera förfalsknings- och sanningsbrott hör hit.<sup>87</sup> Vidare omfattas en del brott mot allmän ordning eller mot allmän verksamhet, exempelvis falskt larm, våld och hot mot tjänsteman, och våldsamt motstånd.<sup>88</sup>

Inom specialstraffrätten leder Polismyndigheten förundersökningen avseende alla brott där straffskalan uppgår till fängelse i högst sex månader, men även allvarigare brott inom trafikområdet, jaktbrott, vapenbrott och en mängd andra brott.<sup>89</sup> Hit hör också narkotikabrott av normalgraden då det är fråga om överlåtelse, innehav eller brukande.<sup>90</sup>

Av det som anförts ovan kan konstateras att bakom utvecklingen att allt fler brott omfattas av det område där polisen är förundersökningsledare ligger främst praktiska och resursmässiga skäl. Strävan har varit att minska arbetsbelastningen inom åklagarväsendet eller att möjliggöra en resursprioritering inom polisväsendet. Till stor del är det den stora mängden ärenden som dessa brott typiskt sett genererar som ligger bakom denna rättsutveckling.

---

intrång, köp av sexuell tjänst och sexuell ofredande enligt 6:10 st. 2 BrB hit, se 3–4 och 6 kap. BrB.

83 I brottskatalogen återfinns alla tillgreppsbrott utom rånbroten, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt egenmäktigt förfarande och grov olovlig energiavledning, se 8 kap. BrB.

84 Till dessa oredlighetsbrott hör bedrägeri, ringa bedrägeri, häleri avseende något som är fränhänt annan genom brott, häleriförseelse och oredligt förfarande, se 9 kap. BrB.

85 Hit hör ringa förskingning, olovligt förfogande, olovligt brukande och fyndförseelse, se 10 kap. BrB.

86 I brottskatalogen återfinns alla skadegörelsebrott, med undantag för skadegörelser genom brand, se 12 kap. BrB.

87 Av brotten mot allmänheten uppräknas allmänfarlig vårdslöshet, urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, undertryckande av urkund, märkesförfalskning, brukande av falsk urkund, osant intygande, brukande av osann urkund och missbruk av urkund, se 13–15 kap. BrB.

88 Hit hör även brott mot griftefrid, missbruk av larmanordning, förargelseväckande beteende, förgripelse mot tjänsteman, överträdelse av myndighets bud, hindrande av förrättning och föregivande av allmän ställning, se 16–17 kap. BrB. Våld, hot och förgripelse mot tjänsteman, som begåtts mot polis, åklagare eller domare är dock undantagna.

89 Alla brott enligt t.ex. TBL, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, yrkestrafiklagen (2012:210), taxitrafiklagen (2012:211), jaktlagen (1987:259), utom grovt jaktbrott, och brott mot vapenlagen (1996:67) hör hit.

90 När det gäller narkotikabrott hänvisas till 1 § 1 st. 1 och 6 p. NSL, vilket innebär normalgradsbrott innefattande överlåtelse, innehav, brukande och att ta annan befattning med narkotika än vad som räknas upp i paragrafens olika punkter.

### 5.1.2 ALLVARLIGA ELLER JURIDISKT KOMPLICERADE BROTT

Vid allvarligare eller juridiskt sett mer komplicerade brott är huvudregeln att förundersökningen leds av Polismyndigheten under spaningsskedet och att åklagaren inträder som förundersökningsledare vid utredningsskedet, dvs. vid det stadium då skäligen misstanke föreligger. Hit hör exempelvis mord och dråp, de grövre formerna av misshandel, ärekränkningssbrotten och de flesta sexualbrotten, men även en del andra brott mot person, rånbrotten, vissa allvarligare eller komplicerade förmögenhetsbrott, och många brott mot allmänheten och staten. Av narkotikabrotten hör exempelvis de grövre formerna hit, och vissa brott av normalgraden, som framställning, anskaffning, försäljning och förvärv i överlåtelssyfte.<sup>91</sup>

Även om huvudregeln är att Polismyndigheten vid dessa brott leder förundersökningen under spaningsskedet kan det ibland finnas skäl för ett tidigare åklagarinträde. I föreskrifterna finns därför en särskild bestämmelse om att Polismyndigheten ska underrätta åklagaren, om det är sannolikt att åklagare finner skäl att överta ledningen av förundersökningen. På så sätt ges åklagare möjlighet att ta ställning till vem som bör leda förundersökningen. Det kan vara fallet vid exempelvis ekonomisk brottslighet eller svårbedömda specialstraffrättsliga brott. I sådana fall kan åklagare behöva kontaktas redan i fråga om en förundersökning ska inledas. Åklagaren ska också underrättas om förundersökningen avser brott av särskilt allvarligt slag, såsom mord, dråp och grov våldtäkt.<sup>92</sup>

I de här situationerna är det främst åklagarens juridiska kompetens och erfarenhet av domstolarnas bevisvärdering som motiverar att åklagare leder förundersökningen. Det kan också motiveras med att om åklagaren är insatt i målet redan från början sparas tid vid åtalsbeslutet och genom att åklagaren kunnat påverka utredningen undviks att den senare behöver kompletteras. Dessa förhållanden medverkar till att processen går snabbare.<sup>93</sup>

91 Bilagan till ÅFS 2005:9 jfr med 3–20 kap. BrB och NSL.

92 10 § ÅFS 2005:9. I bestämmelsen anges att som brott av särskilt allvarligt slag avses brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott. Angående frågan om tidigt åklagarinträde bör ske, se t.ex. SOU 1987:72 s. 93–97 (förundersökningen efter Palmemordet); JO 2001/02 s. 51 (mordutredning med barn inblandade).

93 Jfr SOU 1926:32 s. 65; SOU 1938:44 s. 30; SOU 2005:84 s. 167–168.

## 5.2 PRIORITERADE BROTT OCH SÄRSKILT SKYDDSVÄRDA BROTTSOFFERGRUPPER

I vissa fall kan det finnas skäl för att åklagaren leder förundersökningen även om brottet typiskt sett hör till gruppen enkel beskaffenhet eller att åklagaren bör inträda som förundersökningsledare redan under spaningskedet. När det gäller kriminalpolitiskt prioriterade områden, som brott begångna mot brottsoffergrupper som anses särskilt utsatta eller sårbara och därför särskilt skyddsvärda,<sup>94</sup> finns flera exempel i föreskrifterna på att åklagare i större utsträckning bör leda förundersökningen. Detta gäller vid brott som innefattar våld eller hot om våld mot närstående, vissa brott mot barn och brott med s.k. hatbrottsmotiv.

Om det är fråga om brott som innefattar *våld eller hot om våld mot närstående* eller tidigare närstående person ska åklagaren leda förundersökningen redan från början.<sup>95</sup> Detsamma gäller om brottet innefattar en *sexuell handling mot barn*.<sup>96</sup> För de här situationerna har det ansetts viktigt att kunna säkra bevisningen på ett tidigt stadium av utredningen och att det är viktigt att korrekta förstahandsåtgärder vidtas.<sup>97</sup>

Vid *brott mot barn* gäller också att om målsäganden vid tidpunkten för anmälan inte hade fyllt 15 år och det är fråga om brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, för vilket det är föreskrivet fängelse två år eller mer, ska åklagaren överta ledningen av förundersökningen när någon är skäligen misstänkt för brottet.<sup>98</sup> En sådan särskild bestämmelse vid brott mot barn tillades år 2005, och innebar inledningsvis att åklagaren skulle leda förundersökningen redan från början. Dessutom gällde bestämmelsen barn upp till 18 år och omfattade något fler brott.<sup>99</sup> Successivt har föreskrifterna därmed ändrats till att omfatta färre situationer.<sup>100</sup>

---

94 Om särskilt skyddsvärda brottsoffergrupper, se Granström & Mannelqvist (red.), *Brottsoffer – rättsliga perspektiv*, Studentlitteratur 2016, s. 13–14.

95 6 § 1 st. 1 p. ÅFS 2005:9. Att åklagare ska leda förundersökningen vid ett tidigt stadium i sådana fall angavs redan i RÅFS 1997:12. Detta innebär dels att åklagaren vid allvarigare brott leder förundersökningen även om misstankegraden inte har nått upp till nivån skäligen misstänkt, dels att även brott där Polismyndigheten vanligtvis är förundersökningsledare omfattas, t.ex. misshandel.

96 6 § 1 st. 2 p. ÅFS 2005:9. Undantaget är sexuellt ofredande enligt 6:10 BrB. Det betyder att vid detta brott leder Polismyndigheten förundersökningen fram till skäligen misstanke-stadiet, såvida det inte är fråga om brott enligt 6:10 st. 2 BrB, då Polismyndigheten leder förundersökningen till dess den är slutförd, jfr not 82 ovan.

97 Jfr SOU 1995:60 Kvinnofrid, s. 206–208; SOU 2003:114 s. 153.

98 7 § 5 p. ÅFS 2005:9.

99 Se 6 § 1 st. 3 p. ÅFS 2005:9 i ursprunglig lydelse, som gällde brott mot liv, hälsa eller frid, där det för brottet var föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

100 Se vidare ÅFS 2007:4; ÅFS 2012:1.

Bestämmelsen får numera främst betydelse vid de brott som upptas i 3 och 4 kap. brottsbalken där Polismyndigheten enligt brottskatalogen vanligtvis leder förundersökningen hela tiden. Det innebär att vid förundersökning angående exempelvis misshandel, där målsäganden var under 15 år vid anmälan ska åklagare överta ledningen av förundersökningen vid den tidpunkt då någon är skäligen misstänkt för brottet.

Vidare ska åklagare överta ledningen av förundersökningen vid skäligen misstanke-stadiet om det är fråga om *brott med s.k. hatbrottsmotiv*, dvs. att ett motiv för brottet varit att kränka en person eller grupp på grund av exempelvis ras, hudfärg eller sexuell läggning.<sup>101</sup> En bestämmelse för dessa situationer infördes år 1997, men innebar inledningsvis att åklagare skulle leda förundersökningen redan från början.<sup>102</sup>

Gemensamt för ovanstående situationer är att de berör områden, där det inom polis- och åklagarväsendet bedrivits ett särskilt arbete med brottsofferfrågorna.<sup>103</sup> Det kan därför antas att bakgrunden till att åklagare ska leda förundersökningen är arbetet med att förbättra utredningarnas kvalitet i strävan mot att öka lagföringen. Det visar också att över tid har fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polisen ibland flyttats fram och tillbaka.

### 5.3 DEN SOM MISSTANKARNA ELLER ANMÄLAN RIKTAS MOT

Ibland har det ansetts motiverat att åklagaren tar över ledningen av förundersökningen beroende på vem misstankarna eller anmälan riktas mot. Det gäller misstänkta som är under 18 år, dvs. unga, och misstänkta som har en psykisk ohälsa eller psykisk funktionsnedsättning. Det gäller också när anmälan riktas mot exempelvis poliser eller andra polisanställda, där förtroendefrågan har särskild betydelse.

Då polisen ursprungligen gavs möjlighet att helt leda förundersökningar, uttalades att det ofta var lämpligt att åklagare ledde förundersökningen om den *misstänkte var under 18 år*. I själva anvisningarna angavs dock inte något särskilt

101 17 § 6 p. ÅFS 2005:9 anges, där det är sannolikt att det finns sådant motiv för brottet som anges i 29:2 p. 7 BrB. Vid andra hatbrott, som olaga diskriminering, förolämpning och hets mot folkgrupp, leds förundersökningen också av åklagare från skäligen misstanke-stadiet, eftersom de inte hör till brott av enkel beskaffenhet. Angående vad som avses med hatbrott, se Granström, Mellgren & Tiby, *Hatbrott? – En introduktion*, 2 uppl., Studentlitteratur 2019, s. 21–25.

102 Avsnitt 2.4 RÅFS 1997:12; 6 § 1 st. 2 p. ÅFS 2005:9 i ursprunglig lydelse. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse år 2012 genom ÅFS 2012:1.

103 Jfr Enarsson, *Brottsoffer i rättskedjan. En rättsvetenskaplig studie av förhållandet mellan brottsoffers rättigheter och rättsväsendets skyldigheter*,ustus Förlag 2013, s. 96–98, 123–126 och 130–136.

beträffande ungdomar.<sup>104</sup> Under 1980-talet inleddes ett arbete med att skynda på handläggningen av ungdomsmål. I 2 § andra stycket förundersökningskungörelsen lades då till att vid förundersökning mot någon som inte fyllt 18 år ska åklagaren alltid underrättas, om det inte är obehövt. Samtidigt påbörjades en försöksverksamhet, syftande till att snabba på ungdomsmålen.<sup>105</sup>

Mot bakgrund av försöksverksamheten beslutades senare att åklagare alltid skulle leda förundersökningen mot den som inte hade fyllt 18 år, om den unge var skäligen misstänkt för ett brott för vilket var föreskrivet fängelse mer än sex månader. Lösningen blev den här gången att en särskild bestämmelse infördes i 3 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, istället för att myndighetsföreskrifterna ändrades.<sup>106</sup> Skälet till det var att under lagstiftningsarbetet hade polis och åklagare riktat viss kritik mot förslaget.<sup>107</sup> I förarbetena anfördes att en lagändring behövdes för att ”ge mer fasthet åt den förordade ordningen”.<sup>108</sup>

År 2012 upphävdes den särskilda bestämmelsen.<sup>109</sup> Bakgrunden var att antalet ärenden hos polis- och åklagarmyndigheterna hade ökat. Avsikten var att fler förundersökningar skulle kunna ledas av polis för att ge åklagarna möjlighet att vara aktiva förundersökningsledare i komplicerade och omfattande brottsutredningar.<sup>110</sup> Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen hade föreslagit att lagbestämmelsen skulle upphävas, och att de skulle överväga om förändringar behövde göras i de gemensamma föreskrifterna om fördelningen. Lagrådet hade vissa invändningar mot att lämna så vida ramar till myndigheterna. I lagstiftningsärendet ansågs dock att ordningen med att fördela förundersökningsledarskapet på myndighetsnivå fungerade väl och att förundersökningar mot

---

104 Prop. 1957:9 s. 6 och 15. Jfr RÅ cirkulär A 23; RÅFS 1979:1.

105 Försöksverksamheten reglerades genom förordningen (1988:217) om försöksverksamhet med snabbare utredningar rörande unga lagöverträdare, som upphävdes genom SFS 1994:1762, och beskrivs i SOU 1993:35 Reaktion mot ungdomsbrott. Del A, s. 233–244.

106 I avsnitt 1 RÅFS 1997:12 respektive 5 § ÅFS 2005:9 hänvisades till reglerna i LUL.

107 Åklagarna var oroliga för en ökad arbetsbörda och Rikspolisstyrelsen påpekade att polisen då inte kunde besluta om vissa tvångsmedel, prop. 1994/95:12 Handläggning av ungdomsmål, s. 58.

108 Prop. 1994/95:12 s. 61.

109 SFS 2012:47.

110 Prop. 2011/12:10 s. 10–11. Samtidigt ändrades 11 § LUL på så sätt att förundersökningsledaren kan inhämta yttrande från socialnämnden om vilka åtgärder nämnden har vidtagit eller avser att vidta. Sådana yttranden ligger till grund för åklagarnas åtalsbeslut, och kan begäras in redan under förundersökningsstadiet. Avsikten är att socialnämnden ska ges tid, parallellt med förundersökningen, så ärenden kan hanteras snabbare. Före ändringen gällde att, om det var fråga om polisleda brott, övertog åklagaren förundersökningsledningen, begärde in yttrande från socialnämnden och återförde sedan ärendet till polismyndigheten, jfr 7 § 5 p. ÅFS 2005:9 i lydelse enligt ÅFS 2007:4.

unga i sig inte ställde högre krav på juridisk kompetens eller bevisvärderingsförmåga jämfört med andra förundersökningar.<sup>111</sup>

Av föreskrifterna framgår numera att om den misstänkte är under 18 år kan åklagare behöva överta ledningen av förundersökningen, om utredningen är komplex med hänsyn till att den rör många brott eller många misstänkta. Det samma gäller om utredningen rör fler än ett brott eller fler än en misstänkt, och särskilda avvägningar bör göras om utredning och lagföring ska ske successivt rörande delar av brottsligheten eller om det finns tillräckliga skäl för att utredning och lagföring ska ske i ett sammanhang, även om det innebär en längre handläggningstid.<sup>112</sup>

Om den *misstänkte är under 15 år*, bedrivs eventuell utredning istället med stöd av 31 § lagen om unga lagöverträdare. I sådana fall ska åklagare leda utredningen om bevistalan aktualiseras.<sup>113</sup> I övrigt innehåller föreskrifterna i princip inga särskilda regler för fördelningen.<sup>114</sup>

Det skulle kunna argumenteras för att åklagare av rättssäkerhetsskäl bör leda förundersökningen i ungdomsmål, eftersom en ung person kan behöva ett extra skydd så att den unges intressen och rättigheter tillgodoses under förundersökningen. Istället har det varit en önskan om att få till stånd en snabbare process respektive resursskäl som legat bakom de förändringar som skett vad gäller förundersökningsledning i ungdomsmål, dvs. främst effektivitetsskäl.

När det gäller *misstänkta som har en psykisk ohälsa eller en psykisk funktionsnedsättning*, ska åklagaren överta förundersökningsledningen om svårare straff än böter kan följa på brottet.<sup>115</sup> Redan då polisen ursprungligen gavs möjlighet att vid brott av enkel beskaffenhet helt leda förundersökningen ansågs att åklagare borde leda förundersökningen i dessa situationer.<sup>116</sup> Den fördelningen har därefter inte närmare berörts i lagstiftningssammanhang, men här kan sär-

111 Prop. 2011/12:10 s. 25–26 och 55. I propositionen angavs att det specifika med förundersökningar mot unga lagöverträdare istället var förmåga och lämplighet att bemöta unga människor, vilket kunde uppfyllas lika väl av en polisier förundersökningsledare som av en åklagare, a. prop. s. 25.

112 7 § 4 p. ÅFS 2005:9 med tillhörande allmänna råd.

113 7 § 3 p. ÅFS 2005:9. Bevistalan kan enligt 38 § LUL i vissa fall föras mot den som är under 15 år.

114 Av 1 § ÅFS 2005:9 följer att föreskrifterna rörande fördelningen i stort sett ska tillämpas även vid utredningar enligt 31 § LUL.

115 Detta framgår av 8 § 2 p. ÅFS 2005:9, som fortfarande har den ålderdomliga formuleringen att "den misstänktes psykiska status påtagligt kan antas avvika från det normala".

116 Prop. 1957:9 s. 6 och 15; 2 § 5 p. RÅ cirkulär A 23.

skilda åtalsregler få betydelse för om en förundersökning behöver genomföras eller inte.<sup>117</sup> På samma sätt som när det gäller unga personer, går det att argumentera för att även dessa personer, typiskt sett, kan behöva ett starkare skydd och att åklagare därför av rättssäkerhetsskäl bör vara förundersökningsledare.

Frågan om hur *anmälningar mot anställda inom polisen, särskilt poliser*, ska hanteras har diskuterats under lång tid och utretts vid flera tillfällen.<sup>118</sup> Sammantaget har detta ännu inte lett till inrättandet av en fristående myndighet. Inom Polismyndigheten handläggs sådana utredningar istället vid en särskild enhet, Avdelningen för särskilda utredningar. Där handläggs också anmälningar mot bland annat åklagare, domare, statsråd och riksdagsledamöter. Det framgår uttryckligen av 2b § polislagen (1984:387) att det ska finnas en sådan avdelning.<sup>119</sup>

För ärendenas handläggning gäller förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare. Av 9 § i förordningen framgår att det i allmänhet är åklagaren som leder förundersökningen då det är fråga om en polisanställd, och att åklagaren även inledningsvis ska ta ställning till om förundersökning ska inledas eller inte.<sup>120</sup> Att åklagare leder förundersökningen i den här typen av ärenden är framför allt en fråga om förtroendet för polisen och övriga rättsväsendet.<sup>121</sup> Det har också framförts att det därför är särskilt viktigt att sådana utredningar bedrivs med hög kvalitet.<sup>122</sup>

---

117 20:7 st. 1 p. 4 jfr med 23:4a st. 1 p. 2 RB. Av allmänna råd till 8 § 2 p. ÅFS 2005:9 framgår att förundersökningsledningen kan återgå till Polismyndigheten, efter att den aktuella åtgärden genomförts eller det av andra skäl inte längre är påkallat att åklagare är förundersökningsledare. Det innebär att efter att åklagaren tagit ställning till frågan om förundersökning ska genomföras kan ledningen av den återgå till Polismyndigheten. Om utvecklingen av reglerna om utredningsskyldighet och åtal i dessa fall, se Landström, 2011, s. 208–213.

118 Se redogörelsen i Berggren & Munck, *Polislagen. En kommentar*, 12 uppl., Wolters Kluwer 2017, s. 206–209.

119 Polisens organisation är till största delen inte författningsreglerad, men i 2b § polislagen har angivits några avdelningar som alltid ska finnas, varav Avdelningen för särskilda utredningar är en. 120 Se närmare 1–7 §§ om förordningens tillämpningsområde. Där framgår att undantag gäller för vissa lindrigare brott, om polisen beslutar att utfärda föreläggande om ordningsbot eller att inleda förundersökning. I sådana fall är det dock endast åklagare som får fatta beslut om att lägga ned förundersökningen.

121 Jfr t.ex. SOU 2012:13 s. 276–282.

122 Argumentet framfördes som ett skäl för att inte inrätta en särskild myndighet, fristående från polis- och åklagarväsendet och inte i samband med frågor om förundersökningsledning, SOU 2012:13 s. 279.

## 5.4 ÅKLAGARINTRÄDE VID SÄRSKILDA ÅTGÄRDER OCH AV ANDRA SKÄL

Andra skäl som bryter huvudreglerna och medför att åklagare bör överta förundersökningsledningen är att det under förundersökningen aktualiseras en viss åtgärd, som förutsätter att åklagaren involveras. Det kan vara fråga om beslut om exempelvis tvångsmedel där endast åklagaren är behörig eller att det krävs beslut av rätten, eller att det redan under förundersökningen aktualiseras vissa bevissäkrande åtgärder. Det kan också vara fråga om mer ovanliga eller juridiskt komplicerade situationer. I sådana situationer ska förundersökningsledningen övergå till åklagare, men för flera av situationerna anges uttryckligen att förundersökningsledningen får återföras till Polismyndigheten efter att åtgärden har genomförts.<sup>123</sup>

### 5.4.1 BESLUT OM TVÅNGSMEDEL

Då rättegångsbalken instiftades var utgångspunkten att både åklagare och förundersökningsledare skulle vara behöriga att besluta om tvångsmedel, i de fall då det inte krävdes beslut av rätten.<sup>124</sup> Eftersom det inledningsvis föreskrevs att åklagare alltid skulle överta förundersökningsledningen då den riktades mot en viss person som skäligen misstänkt innebar det i praktiken att åklagaren oftast blev förundersökningsledare när det blev aktuellt att använda tvångsmedel.<sup>125</sup> När detta ändrades på så sätt att polisen kunde leda förundersökningen hela tiden om saken var av enkel beskaffenhet, var avsikten att förundersökningsledningen ändå skulle övertas av åklagare då det blev fråga om att använda tvångsmedel.<sup>126</sup> Då brottskatalogen fick viss utökning år 1967 angav riktlinjerna att polisen kunde besluta om beslag och om kroppsbesiktning i samband med trafiknykterhetsbrott. I övriga fall då det blev aktuellt att använda tvångsmedel skulle åklagaren överta förundersökningsledningen.<sup>127</sup>

I samband med den stora utökningen av brottskatalogen år 1980 ändrades detta, och numera framgår av föreskrifterna att Polismyndigheten kan leda förundersökningen även då det blir aktuellt att besluta om de vanligt förekommande tvångsmedlen beslag, avspärrning, tillträdesförbud, husrannsakan som inte är av större omfattning, kroppsbesiktning, kroppsvisitation,

<sup>123</sup> Se vidare allmänna råd till 8 § ÅFS 2005:9.

<sup>124</sup> Detta gällde för t.ex. anhållande, reseförbud, beslag, husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation, 24:5 st. 3, 25:3 st. 1, 27:4, 28:4 st. 1 och 28:13 st. 1 RB i ursprunglig lydelse.

<sup>125</sup> Jfr Gärde m.fl., 1949, s. 324; Olivecrona, 1953, s. 180–181 och 204.

<sup>126</sup> Prop. 1957:9 s. 6 och 15.

<sup>127</sup> 2 § 1 p. RÅ cirkulär A 23.



och tagande av fotografi, fingeravtryck och liknande åtgärd.<sup>128</sup> Den polisiära förundersökningsledaren kan också besluta om hämtning till förhör.<sup>129</sup>

Om det däremot är fråga om att den misstänkte har gripits ska åklagaren överta förundersökningsledningen och ta ställning till om den misstänkte ska anhållas.<sup>130</sup> Förundersökningsledarens formella befogenhet att besluta om anhållande (och om reseförbud) togs bort år 1981, vilket motiverades med att särskilda rättssäkerhetsgarantier borde gälla för mer ingripande tvångsmedel. Det var också i enlighet med den tillämpning som redan förekom i praktiken.<sup>131</sup> Vidare ska åklagaren överta förundersökningsledningen om det är aktuellt att använda tvångsmedel som kräver beslut av rätten.<sup>132</sup> Av de allmänna råden framgår också att när åtgärden har genomförts, kan förundersökningsledningen återgå till Polismyndigheten.<sup>133</sup>

Den princip som fördelningen ursprungligen utgick från, att åklagare ska vara beslutsfattare när det är fråga om användning av tvångsmedel, kan framför allt motiveras av rättssäkerhetsskäl. Frågan om vem som bör besluta om tvångsmedel har därefter i lagstiftningssammanhang behandlats endast vid få tillfällen och förändringarna har skett utan större principiella överväganden. Den utveckling som skett är snarare en följd av rent organisatoriska förändringar och av att polis- och åklagarmyndigheterna i sina gemensamma föreskrifter och riktlinjer successivt utökat brottskatalogen. Det är därmed främst praktiska och resursmässiga skäl som ligger bakom att polisiära förundersökningsledare i praktiken kommit att bli beslutsfattare på detta område i allt större utsträckning.

#### 5.4.2 ANDRA SKÄL FÖR ÅKLAGARINTRÄDE

Situationer då det under förundersökningen krävs en åtgärd av *domstol* är som regel skäl för att åklagare ska överta ledningen av förundersökningen, exem-

---

128 8 § 4 p. ÅFS 2005:9. Förundersökningsledarens beslutsbehörighet framgår av 27:4 st. 2, 27:15, 28:4 st. 1, 28:13 st. 1 och 28:14 RB och 6 § förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

129 6 § 1 st. FUK.

130 Jfr 8 § 4 p. ÅFS 2005:9 och 24:8 st. 2 RB. Innan åklagaren har hunnit underrättas om frihetsberövandet får dock beslutet om gripande hävas av Polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande, 24:8 st. 3 RB.

131 Dävarande 24:5 st. 3 och 25:3 st. 1 RB enligt SFS 1981:1294 respektive 1981:1295. Se prop. 1980/81:201 med förslag till ändring i rättegångsbalken m.m., s. 32–33.

132 Jfr 8 § 4 p. ÅFS 2005:9. Det gäller vid t.ex. kvarstad, kvarhållande av försändelse, hemliga tvångsmedel och husrannsakan som kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas, 26:2, 27:9 st. 1, 27:21 st. 1 och 28:4 st. 1 RB.

133 Allmänna råd till 8 § ÅFS 2005:9, med undantag för situationer då det förekommit frihetsberövande som ska avräknas mot en eventuell framtida påföljd.

pelvis vid vittnesförhör och annan bevisupptagning i rätten.<sup>134</sup> Visserligen har förundersökningsledaren enligt rättegångsbalken formell befogenhet att initiera de flesta åtgärder, men enligt myndigheternas föreskrifter och anvisningar har det varit förbehållet åklagare att sköta alla kontakter gentemot domstolen. Sedan år 2009 kan dock den polisiära förundersökningsledaren självständigt initiera frågor om förordnande av offentlig försvarare och av målsägandebiträde vid domstol.<sup>135</sup> Denna förändring genomfördes för att ärenden inte ska behöva vandra fram och tillbaka mellan polisen och åklagare, vilket bidrar till att effektivisera processen.<sup>136</sup> Är det däremot fråga om att rätten förordnar exempelvis en särskild företrädare för barn eller en sakkunnig ska åklagaren överta förundersökningsledningen.<sup>137</sup>

Ett annat skäl för åklagarinträde är att förundersökningen har *internationella kopplingar*, exempelvis att det är fråga om att begära eller lämna internationell rättslig hjälp i brottmål eller att samordning behöver ske mellan en svensk åklagare och en åklagare eller annan tjänsteman i ett annat land.<sup>138</sup>

Vidare upptas *förhör med barn under 15 år* som ett skäl där det kan vara påkallat att åklagaren övertar ledningen av förundersökningen. I allmänna råd specificeras att detta bör gälla om åklagarens närvaro krävs vid förhöret eller åklagare bör ta ställning till formerna för förhöret eller till om den unga över huvud taget ska höras.<sup>139</sup> Härigenom ges åklagaren möjlighet att ta ställning till om förhöret ska spelas in med ljud och bild för eventuell framtida uppspelning i rätten och att bevaka att den misstänktes rättigheter i så fall upprätthålls. Av de allmänna råden framgår också att när förhöret har genomförts kan åklagaren återföra ledningen av förundersökningen till polisen.

Åklagaren ska också överta förundersökningsledningen om en *ansökan om kontaktförbud* eller om *europaisk skyddsorder* har gjorts.<sup>140</sup> Detsamma gäller om brottet kan föranleda *talans om företagsbot*.<sup>141</sup>

134 7 § 1 p. ÅFS 2005:9 jfr med 23:13 och 23:15 RB.

135 7 § 1 p. ÅFS 2005:9, som ändrades genom ÅFS 2009:2, jfr med 23:5 RB.

136 Jfr SOU 2005:84 s. 200–201 och 211. Förändringen genomfördes i samband med BRU:s arbete och syftade till att avlasta åklagarna vissa ärenden för att möjliggöra en aktivare roll i mer komplicerade ärenden.

137 7 § 1 p. ÅFS 2005:9.

138 Se vidare 7 § 2 p. ÅFS 2005:9.

139 8 § 1 p. ÅFS 2005:9. Denna bestämmelse får betydelse i situationer då det inte är fråga om sådana brott mot barn där åklagare alltid ska leda förundersökningen, se ovan.

140 8 § 3 p. ÅFS 2005:9. Åklagaren beslutar både i fråga om kontaktförbud och om utfärdande av europeisk skyddsorder, 7 § lagen (1988:688) om kontaktförbud respektive 2:3 lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

141 7 § 7 p. ÅFS 2005:9.

Därtill anges rent allmänt att åklagaren ska överta ledningen av förundersökningen när *brottet är svårbedömt* eller det *annars med hänsyn till utredningens art* är påkallat att åklagare leder förundersökningen.<sup>142</sup> En motsvarande formulering har även tidigare funnits i fördelningscirkuläret.<sup>143</sup> Numera anges i de allmänna råden att den bestämmelsen bör tillämpas i vissa fall då den misstänkte är under 18 år, vilket har redogjorts för ovan. Åklagaren kan också behöva överta förundersökningsledningen redan under spaningskedet, exempelvis i omfattande mordutredningar så som framgått ovan, eller då det är aktuellt med provokativa åtgärder eller infiltrationsåtgärder.<sup>144</sup>

Denna genomgång visar att åklagarinträde anses behövligt av flera olika skäl och genom åren har antalet skäl som anges i föreskrifterna utökats. Det är till viss del en konsekvens av att brottskatalogen successivt har utökats, på så vis att området där polisiära förundersökningsledare som huvudregel leder förundersökningen har utvidgats. Med det följer att behovet av undantag för specifika situationer ökar. Fördelningen vid fråga om att initiera förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde vid domstol är dock exempel på att polisiära förundersökningsledare fått utökat ansvar.

## 5.5 FÖRUNDERSÖKNINGSBEGRENSNING

På 1980-talet infördes en bestämmelse om s.k. förundersökningsbegränsning, som gör det möjligt att avstå från att inleda eller att lägga ned en påbörjad förundersökning som en resursbesparingsåtgärd.<sup>145</sup> Denna bestämmelse har en stark koppling till åtalsreglerna, då den lagtekniskt till stor del är knuten till bestämmelser om åtalsunderlåtelse och särskilda åtalsprövningar. När bestämmelsen infördes ansågs därför att beslutsbehörigheten skulle vara förbehållen åklagare.<sup>146</sup> Om ett sådant beslut aktualiserades och polisen ledde förundersökningen, var avsikten att förundersökningen skulle överlämnas till åklagare för beslut.<sup>147</sup>

År 2014 ändrades beslutsbehörigheten och numera kan beslut i de flesta fall fattas av polisiär förundersökningsledare i ärenden där Polismyndigheten kan leda förundersökningen.<sup>148</sup> Bakgrunden till att bestämmelsen ändrades var att

---

142 7 § 4 p. ÅFS 2005:9.

143 2 § 6 p. RÅ cirkulär A 23. Fram till 2005 angavs inte enbart "utredningens art" utan formuleringen löd "utredningens art eller omfattning".

144 Jfr JO 1997/98 s. 118 (provokativa åtgärder); Riksåklagarens Riktlinjer (RåR) 2016:1 Provokation och infiltration inom förundersökning.

145 23:4a RB; Landström, 2011, s. 185–193 och 222–229.

146 Prop. 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar m.m., s. 25.

147 Se avsnitt 3 RÅFS 1997:12; 11 § ÅFS 2005:9 i ursprunglig lydelse.

148 Se närmare den mycket krångligt skrivna lagtexten i 23:4a st. 3 RB. I 8 § LUL finns också en

det visat sig att reglerna om förundersökningsbegränsning inte användes i den utsträckning som var möjligt. Beslut fattades så sent att det i praktiken inte innebar den resursbesparing som var avsedd. Med en ändrad beslutsbehörighet, där den polisiära förundersökningsledaren skulle få ett helhetsansvar för utredningarna, fanns en förhoppning om att reglerna om förundersökningsbegränsning skulle användas på ett mer aktivt sätt och beslut fattas i ett tidigare skede. Därmed skulle en besparing och bättre prioritering av resurserna kunna göras. Dessutom skulle ärenden inte behöva skickas mellan myndigheterna, vilket skulle innebära kortare handläggningstider och minskad administration.<sup>149</sup>

I föreskrifterna om fördelning av förundersökningsledarskapet anges uttryckligen att förundersökningsledaren fortlöpande ska kontrollera om utredningsläget är sådant att det finns anledning att tillämpa reglerna om förundersökningsbegränsning. Om Polismyndigheten leder förundersökningen och det är fråga om ett sådant fall där beslut endast kan fattas av åklagare, ska Polismyndigheten snarast överlämna ärendet till åklagare för beslut om den fortsatta handläggningen.<sup>150</sup>

Bestämmelsen om förundersökningsbegränsning innehåller de enda reglerna som möjliggör en aktiv resursprioritering mellan olika ärenden. Dessutom kan de utgöra skäl för att avstå från utredning (och åtal) av humanitära skäl.<sup>151</sup> För sin tillämpning förutsätter reglerna kännedom om både åtalsregler och påföljdspraxis.<sup>152</sup> Här framstår det tydligt att det är effektivitetsskäl som motiverat att polisen getts befogenhet att besluta i dessa frågor.

## 5.6 NEDLÄGGNING AV FÖRUNDERSÖKNINGEN

Av 23 kap. 20 § rättegångsbalken framgår att när förundersökningen är avslutad, ska beslut meddelas i fråga om åtal ska väckas. En förundersökning kan också avbrytas på ett tidigare stadium. I 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken anges att när det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, ska den läggas ned.

---

särskild bestämmelse gällande unga lagöverträdare, där endast åklagaren får fatta beslut.

149 Se SOU 2010:43 Förundersökningsbegränsning, s. 13–14 och 121–124; prop. 2011/12:10 s. 19–21.

150 11 § 2 st. ÅFS 2005:9.

151 Landström, Eklund & Naarttijärvi, "Legal limits to prioritisation in policing – challenging the impact of centralisation", *Policing and Society* 2019, s. 1–22; Landström, "Åtalsplikt och utredningsskyldighet vid övergrepp mot kvinnor och barn", i: Andersson & Lainpelto (red.), *Festskrift till Christian Diesen*, Norstedts Juridik 2014; Landström, 2011, s. 233–234.

152 Jfr RÅR 2008:2 Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

Skälen till att åtal inte väcks eller att förundersökningen läggs ned kan i princip vara av likartade slag. Det kan visa sig att de straffrättsliga förutsättningarna inte är uppfyllda, exempelvis att gärningen inte utgör ett brott, att brottet är preskriberat eller att det föreligger en ansvarsfrihetsgrund. Andra skäl kan vara hänförliga till den som förundersökningen har riktats mot, exempelvis att det inte längre finns någon kvarvarande misstanke mot den personen eller att den misstänkte har avlidit. Ett vanligt skäl är att det brister i bevisningen. För åklagarnas del har i dessa situationer fråga uppstått om åklagaren ska besluta att inte väcka åtal, ett s.k. negativt åtalsbeslut, eller besluta att förundersökningen läggs ned. Numera anses att förundersökningen är avslutad vid den tidpunkt då den misstänkte slutligen har underrättats enligt 23 kap. 18a § rättegångsbalken om sin rätt att ta del av utredningen.<sup>153</sup>

Det innebär att formellt fattar åklagaren olika beslut, beroende på hur långt ärendet har fortskridit. Fram till tidpunkten för slutlig underrättelse beslutas att förundersökningen läggs ned och därefter beslutas att åtal inte väcks.<sup>154</sup> I båda fallen kan dock skälen vara av likartade slag. Bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned utgår i princip från samma omständigheter som är relevanta vid en åtalsprövning.

Mot bakgrund av detta har det diskuterats vilka nedläggningsgrunder polisen har befogenhet att besluta om.<sup>155</sup> I rättegångsbalken finns i och för sig inget formellt hinder mot att Polismyndigheten beslutar att lägga ned förundersökningen.<sup>156</sup> Det har dock ansetts att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan polis och åklagare enligt rättegångsbalken är sådan att åklagare ska besluta om nedläggning av förundersökningen, då bedömningen ligger nära en åtalsprövning. JO har exempelvis ansett att frågan om förundersökningen ska

---

153 Ekelöf m.fl., 2011, s. 150–151; Bring m.fl., 2019, s. 502 och 517. Underrättelsen till den misstänkte kallas ibland för slutdelgivning. Den misstänkte ska underrättas om sin rätt att ta del av utredningen och om när och hur detta kan ske, och om sin rätt att begära att utredningen kompletteras, a.a.; Fitger m.fl., 2019, kommentaren till 23:18a RB. Benämningen slutdelgivning är dock delvis missvisande, då paragrafen inte uppställer krav på att den misstänkte faktiskt har tagit del av utredningen, även om det ofta är lämpligast och i praktiken vanligt. En mer rättvisande benämning som också förekommer är slutunderrättelse, BRÅ, Snabbspåret, Slutrapport 2006, s. 7.

154 Om förutsättningarna för förundersökningens begränsning enligt 23:4a st. 1 RB är uppfyllda anses dock att beslut kan fattas om att förundersökningen läggs ned även om slutlig underrättelse har skett, RåR 2008:2, s. 9–10; RåR 2010:1 Åklagarprövningen av slutdelgivna polisleda förundersökningar.

155 Se t.ex. SOU 2005:84 s. 212–217; Bring m.fl., 2019, s. 505–513.

156 Förutom i de få situationer då det handlar om förundersökningens begränsning där åklagaren är exklusivt behörig, se ovan.

läggas ned på grundval av en bevisvärdering efter att någon delgivits skäligen misstanke om brott, ska avgöras av åklagare.<sup>157</sup>

Efter JO:s beslut har det i senare förarbeten uttalats att det numera inte finns någon begränsning av Polismyndighetens befogenhet att lägga ned en förundersökning som myndigheten själv leder. Detta gäller oavsett om någon har delgivits skäligen misstanke eller ej. Vidare har uttalats att utvecklingen inneburit att Polismyndigheten inom ramen för sitt förundersökningsledarsvar dagligen avgör kvalificerade bevisvärderingsfrågor.<sup>158</sup> Uttalandet gjordes i samband med att polisen fick befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning, men något förtydligande av rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen har inte gjorts rörande denna fråga.

I de nuvarande föreskrifterna om fördelning av förundersökningsledarskapet anges rent allmänt att förundersökningsledaren fortlöpande ska kontrollera om utredningsläget är sådant att det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen.<sup>159</sup> I övrigt anges inget särskilt i fråga om vem som bör fatta beslut om nedläggning.<sup>160</sup>

Även detta är ett exempel på hur polisiära förundersökningsledares befogenheter och inflytande över förundersökningen gradvis har utökats i den praktiska tillämpningen. Bakom denna utveckling ligger framför allt effektivitetsskäl.

## 6. FÖRDELNINGEN AV FÖRUNDERSÖKNINGSLEDARSKAPET – EN BALANS MELLAN EFFEKTIVITET, KVALITET OCH RÄTTSSÄKERHET

Av det tidigare anförda kan först konstateras att rättegångsbalkens bestämmelse om hur fördelningen av förundersökningsledarskapet ska göras är öppet formulerad, där ett stort tolkningsutrymme är överlämnat till den praktiska tillämpningen. Det innebär att lagstiftningen inte är förutsebar och öppnar för olikhet i tillämpningen. Den kan också vara svår att tillämpa för den enskilde beslutsfattaren, som indirekt förväntas göra en bedömning av sin egen kom-

<sup>157</sup> JO 2000/01 s. 62. Angående tidigare praxis, se prop. 1969:114 s. 43–44; prop. 1981/82:41 s. 15–16 och 24–25.

<sup>158</sup> Prop. 2011/12:10 s. 20; SOU 2010:43 s. 124–125. Jfr Bring m.fl., 2019, s. 508–510, som anger att praxis har luckrats upp, men argumenterar för att åklagare i princip bör göra bevisprövningarna. Se även Fitger m.fl., 2019, kommentaren till 23:4 RB.

<sup>159</sup> 11 § 1 st. ÅFS 2005:9.

<sup>160</sup> I tidigare föreskrifter uttrycktes att den som gör bedömningen måste ha nödvändig kompetens och att i osäkra eller på annat sätt komplicerade fall bör förundersökningsledningen överlämnas till åklagare för avgörande om ärendets fortsatta handläggning, avsnitt 3 RÅFS 1997:12.

petens.<sup>161</sup> Det har visat sig att tillämpningen av den lagstiftning som, i princip oförändrad, gällt sedan ändringen år 1958 med införandet av rekvisitet om ”enkel beskaffenhet” i praktiken utvecklats sig långt från den praxis som då var aktuell och som lagstiftningen utgick ifrån.

Därtill är många befogenheter enligt rättegångsbalken lagda på förundersökningsledaren. Den lagtekniska konstruktion som finns innebär att det är Polis- och Åklagarmyndigheterna som via föreskrifter och anvisningar om förundersökningsledarskapet fördelar befogenheter till polisorganisationen, vilket även påverkar befogenheten att besluta om exempelvis tvångsmedel. Olika bestämmelser behöver kombineras för att kunna avgöra vem som får fatta beslut. Det är då svårt att vid framtida förändringar av lagstiftningen eller myndigheternas föreskrifter förutse och få en överblick över vad en förändring av fördelningen av förundersökningsledarskapet innebär i praktiken.

Avsikten med rättegångsbalkens öppet formulerade bestämmelse har varit att möjliggöra lokala anpassningar, allt efter kompetensen hos den lokala polisen. Frågan är dock om detta skäl är lika starkt idag, särskilt som den allmänna polisen numera består av en enda sammanhållen myndighet. Önskvärt vore att rättegångsbalkens bestämmelser om fördelningen av förundersökningsledarskapet och förundersökningsledarens befogenheter ses över, i syfte att få en tydligare och klarare lagstiftning som bättre överensstämmer med tillämpningen i praktiken.

## 6.1 FÖRÄNDRINGEN AV FÖRDELNINGEN AV FÖRUNDERSÖKNINGSLEDARSKAPET

Sammanfattningsvis har utvecklingen över tid gått mot att allt fler brotts typer anses vara av enkel beskaffenhet och omfattar numera en antalsmässigt stor mängd av vardagligt förekommande brott. I de fallen leds förundersökningen av Polismyndigheten, som har det fulla ansvaret att leda förundersökningen framåt. I den praktiska tillämpningen har den polisiära förundersökningsledaren getts allt vidare befogenheter i fråga om både beslut om tvångsmedel och nedläggning av förundersökningar. Många ärenden avslutas genom att förundersökningen läggs ned och inte alls redovisas till åklagare. Genom tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning och andra beslut om nedläggning av förundersökningen fattar den polisiära förundersökningsledaren beslut som tangerar åklagares åtalsprövning.

---

<sup>161</sup> De flesta ärenden startar som ett ärende hos Polismyndigheten, vilket medför att det ankommer på den polisiära förundersökningsledaren att avgöra om ärendet är av sådan art att det bör överlämnas till åklagare för ställningstagande av vem som ska leda förundersökningen.

Om det däremot är fråga om allvarliga brott eller brott som typiskt sett anses komplicerade eller svårbedömda rent juridiskt leds förundersökningen av Polismyndigheten inledningsvis under spaningskedet och åklagare ska överta ledningen av förundersökningen vid skäligen misstanke-stadiet. Därtill ska åklagare i flera fall vara förundersökningsledare vid kriminalpolitiskt prioriterade brott, som våld mot närstående, vålds- och sexualbrott mot barn, och hatbrott, och i en del andra fall beroende på vem misstankarna eller anmälan riktas mot. Ibland ska åklagaren leda förundersökningen redan från början. Åklagaren kan också behöva överta förundersökningsledningen, då vissa specifika åtgärder aktualiseras eller omständigheter föreligger, exempelvis att en åtgärd vid domstol aktualiseras eller att utredningen har internationella kopplingar. I de fall då åklagare leder förundersökningen är åklagaren många gånger specialiståklagare och arbetar närmare tillsammans med polisen. Specialiseringen inom åklagarväsendet har också inneburit att åklagare kan arbeta mer koncentrerat med vissa måltyper. Därmed upparbetas ett tätare samarbete med de utredare som arbetar med brottstypen ifråga.

I förundersökningar där den misstänkte gripits ska åklagaren som huvudregel överta förundersökningsledningen även om brottet typiskt sett hör till gruppen enkel beskaffenhet, dvs. polisledda brott. Det anses vara en viktig rättssäkerhetsgaranti att åklagare leder förundersökningen i sådana fall. I övrigt har frågor om rättssäkerhet sällan varit ett skäl för förändringar.

Bakom utvecklingen att Polismyndigheten leder förundersökningen vid allt fler brottstyper ligger istället framför allt praktiska och resursmässiga skäl, dvs. snarare effektivitetsskäl. I de fall då förundersökningen vid dessa brott ändå ska ledas av åklagare kan det antas bero på att det skett särskilda insatser eller utvecklingsprojekt för att öka kvaliteten i brottsutredningarna. Det kan också, vid anmälningar riktade mot exempelvis poliser, handla om förtroendet för rättsväsendet.

Samtidigt har frågan om vem inom polisen som kan vara förundersökningsledare kommit att överlämnas till polisorganisationen att avgöra. Inom polisorganisationen har det skett en successiv förändring av delegationsordningar, där beslutsbefogenheter flyttats nedåt inom den polisiära hierarkin. Detta medförde att delegationsordningarna och kompetensen hos förundersökningsledarna varierade över landet. Sedan början av 2000-talet har ett arbete pågått syftande till att stärka och renodla rollen som förundersökningsledare inom polisorganisationen. Det pågår också ett arbete med att införa enhetliga kompetens- och utbildningskrav. Trots detta arbete finns det inga förordningskrav på vilken utbildning eller annan erfarenhet en förundersökningsledare inom



Polismyndigheten ska ha. Det innebär att det är Polismyndigheten som avgör detta, där krav på viss utbildning eller erfarenhet kommer att ställas mot och utmanas av andra behov i verksamheten.<sup>162</sup>

Det finns anledning att tro att den utveckling som hittills skett kommer att fortsätta. Snarare är skälet till att förundersökningsledningen av ytterligare brottstyper ännu inte har flyttats till Polismyndigheten att det saknas tillräckligt många kompetenta förundersökningsledare inom polisorganisationen. Mot bakgrund av den utveckling som skett finns det anledning att diskutera hur rollfördelningen bör se ut, utifrån de krav som ställs på förundersökningen och i förlängningen på förundersökningsledaren.

## 6.2 EFFEKTIVITET OCH KVALITET

För det första finns det krav på att förundersökningen bedrivs snabbt och *effektivt*. Detta talar för att det ska vara korta beslutsvägar och färre aktörer involverade, så att ärenden inte behöver flyttas fram och tillbaka mellan olika myndigheter. Dessutom behöver förundersökningsledaren kunna utöva ett reellt inflytande över vilka utredningsåtgärder som vidtas så att inte onödiga åtgärder utförs.

För det andra ställs *kvalitativa* krav, på så sätt att det finns en förväntan på att utredningarna förbättras så att fler brott kan klaras upp och lagföras. Detta krav har med utredningens omfattning att göra. Den som leder förundersökningen behöver ha goda kunskaper om olika utredningsmetoder och -tekniker, men också kunskap om vilka omständigheter som är rättsligt relevanta, och vilken betydelse sådana omständigheter kan få. Därför krävs kunskaper i straffrätt och om domstolarnas bevisvärdering. Vid bedrivande av förundersökning finns också ett objektivitetskrav, som understryker att även omständigheter och bevis till fördel för den misstänkte ska tas tillvara och beaktas. När det gäller straffrätten räcker det inte med kunskap om kriminalisering och brottstyper. Därutöver krävs kunskap om exempelvis ansvarsfrihetsgrunder och vilka omständigheter som kan verka försvärande eller förmildrande vid påföljdsbestämningen.<sup>163</sup>

Att ärenden ska hanteras snabbt och effektivt talar typiskt sett för att Polismyndigheten i stor utsträckning leder förundersökningen, så länge som Polismyndigheten ansvarar för att utföra det praktiska utredningsarbetet. På så

---

162 En sådan diskussion pågår redan internt inom Polismyndigheten, Polisen HR. Kompetens, 2016; Polisen Internrevisionen 2020; se även Eklund & Landström, 2019, s. 47–49.

163 Henning Mäki, "Straffrätt för brottsutredare", i: Eklund & Landström (red.) *Polisen – verksamhet och arbete*, 2 uppl., Liber 2018.

sätt undviks att ärenden behöver vandra fram och tillbaka mellan olika myndigheter och att åklagarresurser behöver användas. Visar det sig att polisledda förundersökningar ofta behöver kompletteras kan det däremot bli ineffektivt och ta längre tid. Vid större, mer omfattande ärenden kan det vara en effektivitetsfördel att åklagaren har följt ärendet redan under förundersökningen, så det går fortare att läsa in ärendet i samband med åtalsbeslutet.

När det handlar om de kvalitativa kraven beror det på om kompetensen inom polisorganisationen är likvärdig, eller i vart fall tillräcklig. I så fall kan förundersökningen lika väl ledas av Polismyndigheten. Vid rättegångsbalkens tillkomst antogs att polisen hade bättre kunskaper om olika utredningsmetoder och -tekniker, medan åklagarna hade bättre juridiska kunskaper.

### 6.3 FÖRUNDERSÖKNINGSLEDARENS PARADOXALA ROLL OCH RÄTTSSÄKERHETEN

Kraven på *rättssäkerhet* kan avse dels utredningens omfattning och objektivitetskravet, dels värnandet av att rättsliga regler och principer för förundersökningens bedrivande följs, där enskildas rättigheter respekteras. Frågan om utredningens omfattning har här behandlats som en fråga om utredningens kvalitet.

Objektivitetskrav har ibland ansetts tala för att åklagaren ska vara involverad på ett tidigt stadium under förundersökningen, ibland emot. Det har ansetts att om åklagaren leder förundersökningen är åklagaren garanten för att förundersökningen bedrivs objektivt. Dessutom är åklagaren organisatoriskt fristående från polisen och på så sätt en utomstående person. Å andra sidan har det ansetts att det finns risk för att åklagaren inte är objektiv vid åtalsbeslutet om åklagaren leder förundersökningen, eller att åklagaren under förundersökningen färgas av vetskapen om att senare vara den som ska driva åtalet. Typiskt sett kan objektiviteten främjas av att en fristående aktör är involverad. Denna aktör kan se på utredningen med andra ögon, men det beror på när denna aktör involveras och hur fristående denna är. Om åklagaren involveras på ett tidigt stadium under förundersökningen och arbetar nära samman med utredarna, blir åklagarens förundersökningsledarroll inte särskilt fristående. Att arbeta nära tillsammans med utredarna är däremot ett sätt att kunna utöva reellt inflytande över utredningens omfattning och att ha fortlöpande kontroll över vilka åtgärder som vidtas under utredningen.

När det gäller värnandet av rättsliga regler och principer behöver förundersökningsledaren ha juridisk kompetens och förmåga att kunna följa rättsutvecklingen. Detta talar för att åklagaren bör leda förundersökningen,

men det beror på hur den polisiära förundersökningsledarrollen kommer att utvecklas och vilka kompetenskrav som kommer att ställas. När rättegångsbalken skrevs antogs det att åklagaren var bäst skickad att kunna bevaka att den misstänktes rättigheter tillgodosågs, vilket var motiveringen till att åklagaren borde leda förundersökningen från skälig misstanke-stadiet. Den utveckling som har skett har gått långt från detta synsätt.

När det å andra sidan gäller spanings-skedet kan idag konstateras att även det kan aktualisera nog så svåra juridiska frågor, där det kan ställas än högre krav på förmågan att kunna följa rättsutvecklingen, exempelvis vid användning av provocativa åtgärder<sup>164</sup> eller olika spaningsmetoder som ligger i gråzonen mellan brottsutredning och spaning för att upptäcka brott eller förhindra ordningsstörningar.<sup>165</sup> Olika polisiära utredningsmetoder kan behöva prövas mot grundläggande rättsliga principer och konstitutionella krav. Precis som när det gäller kvaliteten på utredningen ger ett nära arbete med utredarna förundersökningsledaren möjlighet att verkligen följa och att kunna kontrollera hur utredningsarbetet bedrivs. Vid beslut om tvångsmedel är rättssäkerhetskravet särskilt starkt.

Ur ett principiellt perspektiv har utvecklingen kommit långt från den rollfördelning som ursprungligen var avsikten. Åklagarna är inte alls involverade i den stora mängden av vardagliga ärenden. Det innebär att åklagarna inte utövar den kontroll över förundersökningen som tidigare ansetts som en viktig rättssäkerhetsgaranti. I de fall då åklagare leder förundersökningen arbetar åklagarna många gånger i nära samarbete med utredarna, vilket leder till frågan hur fristående åklagaren kan anses vara. Här ligger paradoxen. Om förundersökningsledaren ska kunna ha ett reellt inflytande över och insyn i förundersökningen behövs en god och nära kontakt med utredarna för att kunna ha kontroll över hur utredningen framskrider och fortlöpande pröva om och hur den ska fortsättas. Samtidigt blir förundersökningsledaren då å andra sidan inte lika fristående från utredningen.

#### 6.4 DEN FRAMTIDA ROLLFÖRDELNINGEN – BEHÖVS FÖRSTÄRKT RÄTTSSÄKERHET GENOM DOMSTOLSKONTROLL?

Det är väl svårt att tro att utvecklingen kommer att innebära att åklagarna åter blir förundersökningsledare vid många av de brottstyper som redan omfattas av de polisiära förundersökningsledarnas ansvar. Snarare finns anledning att tro att förundersökningsledningen av ytterligare brott kommer att flyttas från

---

<sup>164</sup> Jfr NJA 2007 s. 1037; RåR 2016:1.

<sup>165</sup> Jfr Naarttijärvi, 2016, "Swedish Police Implementation of IMSI-catchers in a European Law Perspective", *Computer Law & Security Review*, 2016(32), s. 852–867.

åklagare till Polismyndigheten. Detta kommer att vara avhängigt av kompetensen hos de polisiära förundersökningsledarna.

Vid framtida förändringar finns det ett värde i att skilja på befogenheten att ta ställning till vilka brott som ska utredas, befogenheten att leda förundersökningen framåt, befogenheten att besluta i fråga om användning av tvångsmedel och befogenheten att lägga ned förundersökningen. Ett tillvägagångssätt vore exempelvis att bryta förundersökningsbegränsningsreglernas nära samband med åtalsreglerna och istället skapa ett regelverk som bättre möjliggör prioriteringar.

Vid överväganden av hur rollfördelningen bör byggas upp är det utifrån de krav som diskuterats här framför allt två aspekter som är relevanta. Det första är att den myndighet som ansvarar för utredningen och de personer som utför arbetet har tillräcklig kompetens och erfarenhet, och att det finns en förundersökningsledare som verkligen kan utöva kontrollen av förundersökningen. Det kan ibland innebära fördelar med ett nära samarbete. Det andra är att det finns en utomstående kontroll av att enskildas rättigheter respekteras, vilket är ett rättsstatligt krav. Ju tätare samarbete förundersökningsledaren har med utredarna, desto större är behovet av annan extern kontroll. Frågan är hur den rättsliga kontrollen bör ske.

De förslag som har diskuterats om inrättande av en särskild tillsynsmyndighet har hittills inte genomförts. En annan möjlighet är en ökad domstolskontroll. Frågan är också om utvecklingen kommer att leda till att polisens (och åklagarnas) ageranden och beslutsfattande under förundersökningen utmanas av europarätten, där frågan om hur förundersökningen bedrivits förs in i processen som en fråga om rättvis rättegång. Det skulle även innebära att försvarare ges en viktigare roll att bevaka det som sker under förundersökningsskedet.

Kanske kan vi acceptera att de rättssäkerhetsgarantier vi bygger in i processordningen inte fullt ut levs upp till i de lindrigare brottmålen. Detta fungerar så länge det finns legitimitet för processordningen. Vid framtida reformer är det viktigt att ha i åtanke hur rollfördelningen har kommit att utvecklas. Frågan är också hur uppgifts- och rollfördelningen kommer att förändras mellan polis och åklagare, och mellan åklagare och domstol. Än så länge har de polisiära förundersökningsledarna inte släppts in i rättssalen, men med utökade befogenheter behövs erfarenhet av domstolarnas bevisvärdering, och med ökade utbildnings- och kompetenskrav ges större förutsättningar för detta. Frågor om befogenheter och kompetens inom polisorganisationen är därmed en fråga som berör även andra delar av rättsväsendet, och utgör skäl för en tydligare

reglering av exempelvis utbildningskrav för polisiära förundersökningsledare i förordningsform. En annan fråga är om domstolarna kan komma att få en mer kontrollerande funktion av tvångsmedelsanvändningen och frågor om rättvis rättegång hänförliga till förundersökningsskedet. 🙌