

Snabbare lagföring

Utvärdering av en försöksverksamhet
i norra Stockholm

Snabbare lagföring

Utvärdering av en försöksverksamhet
i norra Stockholm

Rapport 2020:3

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

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

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

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

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-8688599-29-2
urn:nbn:se:bra-891

© Brottsförebyggande rådet 2020
Produktion: Odelius & Co AB
Författare: Mona Backhans, Lina Fjelkegård, Sara Jonsson
Tryck: E-print AB
Upplaga: 250 ex

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm.
Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se, www.nj.se/offentligapublikationer

Förord

I norra Stockholm pågår en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål, på uppdrag av regeringen. Syftet är att med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet korta handläggningstiderna för mängdbrott. Verksamheten bedrivs inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Domstolsverket, Kriminalvården och tingsrätterna i Attunda, Norrtälje och Solna.

Alltsedan starten i januari 2018 har Brå följt och utvärderat denna försöksverksamhet. Utvärderingen ska utgöra ett underlag för regeringens överväganden om utformningen av en fortsatt ordning för ett snabbförfarande i brottmål. Efter en delredovisning, i april 2019, kommer här Brås slutredovisning.

Rapporten är skriven av Mona Backhans, Lina Fjelkegård (projektledare) och Sara Jonsson, samtliga utredare på Brå. I det tidigare arbetet med utvärderingen har även Anna-Lena Beutgen och Petra Bergnor deltagit. Studien har genomgått en vetenskaplig granskning av Stefan Holgersson, professor i polisvetenskap vid polishögskolan i Oslo och docent i informatik vid Linköpings universitet, samt av Jerzy Sarnecki, professor emeritus i allmän kriminologi vid Stockholms universitet, senior professor vid Högskolan i Gävle och Mittuniversitetet i Sundsvall samt forskare vid Institutet för Framtidsstudier.

Brå vill rikta ett varmt tack till alla de personer som intervjuats, deltagit i observationer, besvarat enkäter eller på andra sätt bidragit till utvärderingen med sin tid, erfarenhet och kunskap.

Stockholm i mars 2020

Kristina Svartz
Generaldirektör

Anna Hansson
Enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	8
Vad är Snabbare lagföring?	9
Metod och material.....	10
Handlagda misstankar inom Snabbare lagföring.....	11
Effekter av försöksverksamhetens införande	12
Påverkan på övrig verksamhet	12
Ungdomsspåret	14
Risker och problem.....	14
Brås bedömning	16
1. Inledning	18
Försöksverksamhetens utgångspunkt och förutsättningar	19
Brås uppdrag.....	20
Tidigare försöksprojekt med fokus på handläggning av enklare brott	21
Metod och material.....	22
Disposition.....	26
2. Vad är Snabbare lagföring?.....	27
Försöksverksamhetens centrala beståndsdelar	27
Hur har Snabbare lagföring fungerat inom polisen?.....	34
Hur har Snabbare lagföring fungerat på åklagarkamrarna?	38
Hur har Snabbare lagföring fungerat på tingsrätterna?	39
Förändringar i hanteringen av Kriminalvårdens personutredningar.....	41
Implementering och myndighetssamverkan.....	42

3. Omfattning och handläggningstider	
inom Snabbare lagföring	44
Omfattningen av misstankar	
inom snabbförfarandet har ökat	44
Hög användning av de särskilda verktygen	49
De flesta misstankar går till åtal	50
Den vanligaste påföljden är böter i tingsrätt.....	51
Handläggningstider	52
Sammanfattning	55
4. Effekter av Snabbare lagföring	56
Metod för att undersöka effekter	56
Skillnader mellan försöks- och kontrollområden	58
Effekter av försöksverksamheten.....	61
Sammanfattning	65
5. Påverkan på övrig verksamhet	66
Snabb lagföring frigör ett visst utrymme	
på lokalpolisområdenas utredningsenheter	66
Snabbare lagföring kan möjligen ta tid	
från annat polisarbete	69
Handläggningstiden för övrig verksamhet	
på åklagarkammaren har ökat något	70
Inga undanträngningseffekter av Snabbare lagföring	
inom tingsrätterna	75
Sammanfattning	78
6. Ungdomsspåret	76
Extra viktigt med snabb handläggning när det gäller	
ungdomar	77
Ungdomsspåret har inneburit små förändringar	78
Omfattning av ungdomsspåret	79

Hur ärendena har hanterats	81
Lagföringar inom försöksverksamheten för unga	86
Handläggningstider	87
Avsaknaden av praktisk erfarenhet skapar osäkerhet	88
Intern återkoppling	89
Samverkan mellan polis och socialtjänst	89
Sammanfattning	90
7. Risker och problem med Snabbare lagföring	91
Vissa problem med att ärenden inte samordnas	91
Utmaningar inom polisen vad gäller kompetens, bemanning och belastning	92
För korta handläggningstider för kontraktsvård	94
Tillgängliga tider för huvudförhandling har ibland varit en flaskhals	95
Bristande it-stöd	96
E-post i kommunikation med misstänkt	97
Socialtjänstens närvaro vid förhör med unga	98
Från försöksverksamhet till permanent verksamhet	99
8. Avslutande diskussion och bedömning	100
Fördelar med Snabbare lagföring	100
Nackdelar med Snabbare lagföring	101
Det fortsatta arbetet med Snabbare lagföring	103
Referenser	106
Bilageförteckning	109
Bilaga 1 – Metodbilaga	111
Bilaga 2 – Tabeller och figurer	121

Sammanfattning

En försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål, även kallad Snabbare lagföring, har under 2018 och 2019 genomförts i polisområde Stockholm nord. Försöket görs på uppdrag av regeringen och bedrivs inom Polismyndigheten, Åkagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Domstolsverket, Kriminalvården och tingsrätterna i Attunda, Norrtälje och Solna. Syftet med försöksverksamheten är att – med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet – förkorta handläggningstiderna för de enklaste mängdbrotten.¹ Målsättningen har varit att i ett första steg utreda och lagföra brott inom tio veckor, och i ett andra steg inom två till sex veckor. Sedan början av 2019 ingår även unga lagöverträdare under 18 år i försöksverksamheten. Målsättningen när det gäller unga är att lagföring ska ske inom tio veckor efter brottet.

Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa och utvärdera Snabbare lagföring. Utvärderingen ska utgöra underlag för regeringens överväganden om hur en fortsatt ordning för verksamheten bör vara utformad. I april 2019 publicerade Brå en delredovisning av utvärderingen. Den här rapporten är Brås slutredovisning.

Från och med januari 2020 har Snabbare lagföring utvidgats till att omfatta hela polisregion Stockholm. Även ytterligare utvidgning planeras och förbereds. I januari 2020 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda hur Snabbare lagföring ska göras permanent (Dir. 2020:6). Brås utvärdering avser dock endast den ursprungliga försöksverksamheten i polisområde Stockholm nord.

¹ Med mängdbrott avses ofta brott där förundersökningen leds av polisen.

Vad är Snabbare lagföring?

För att ett brott ska bli aktuellt för handläggning inom Snabbare lagföring, för vuxna lagöverträdare, ska

- förundersökningen ledas av polis
- brottet ha högst tre års fängelse i straffskalan
- gärningspersonen vara påträffad på eller i närheten av brottsplatsen
- brottet vara enkelt att utreda.

Snabbare lagföring innebär dels förändrade arbetssätt och rutiner, dels några förändringar av lagar och förordningar. Försöksverksamheten innebär även en generellt skyndsamt handläggning av de ärenden som ingår och att dessa ärenden till viss del prioriteras.

I försöksverksamheten har man skapat förbättrade förutsättningar för tidiga utredningsåtgärder i samband med polisens ingripande, och därmed en effektivare polisutredning. Detta genom telefonkontakt mellan ingripandepoliser och jourhavande förundersökningsledare, där förundersökningsledarna vägleder ingripandepoliserna och kvalitetssäkrar deras utredningsåtgärder. Återkoppling till ingripandepoliserna, bland annat i form av domar, ska också främja utredningskompetensen bland ingripandepoliserna, och på så sätt förbättra förutsättningarna för tidiga utredningsåtgärder. En ytterligare förändring i polisens verksamhet är att fler ärenden avslutas i utredningsjouren och ofta av den förundersökningsledare som haft kontakt med den ingripande polispatrullen. Detta istället för att ärendet går vidare till en ny förundersökningsledare på en utredningsenhet i det aktuella lokalpolisområdet.

Gemensamt för polis, åklagare och tingsrätter är att det införts särskilda rutiner som innebär att ärenden och mål inte samordnas i samma utsträckning som i ordinarie verksamhet. Detta ska korta handläggningstiderna, genom att ärenden inom försöksverksamheten inte blir beroende av utredning och handläggningstider i övriga öppna ärenden. I övrigt är de stora förändringarna för åklagarkammarnas och tingsrätternas verksamheter två särskilda verktyg som möjliggjorts genom särskilda förordningar: en utvidgad tillämpning av fullmakt för godkännande av strafföreläggande (SFS 2017:1028) och den särskilda delgivningsformen tillgänglighetsdelgivning (SFS 2018:160).

Fullmakt för godkännande av strafföreläggande innebär inom Snabbare lagföring att den polis som håller förhör med en misstänkt person som erkänt brott erbjuder personen att skriva på en fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Om åklagaren sedan väljer

att utfärda ett strafföreläggande kan det godkännas av ett ombud på polisen, istället för att skickas för godkännande till den brottsmisstänkta personen. Detta minskar dels ledtiderna hos åklagaren, dels risken att strafförelägandet inte blir godkänt och att åklagaren därmed behöver ta ett nytt beslut och väcka åtal.

Tillgänglighetsdelgivning innebär att en misstänkt person i samband med polisens ingripande får information om preliminär tid för huvudförhandling och när handlingarna i målet kommer att finnas tillgängliga i tingsrätten. Personen anses sedan vara delgiven vid detta datum, oavsett om handlingarna hämtats ut eller inte, och oavsett om tingsrätten får kännedom om att personen på annat sätt tagit del av handlingarna eller inte. Datum för när handlingarna ska finnas tillgängliga på tingsrätten och för huvudförhandling tas fram av polisen, utifrån en bedömning av hur mycket tid utredningen kräver.

För att ärenden ska hanteras inom ungdomsspåret ska brotten vara av enkel beskaffenhet, de misstänkta ungdomarna ska ha fyllt 15 år men ännu inte 18 år, det får inte vara fler än två misstänkta och dessa ska vara hemmahörande i en kommun inom försöksverksamheten. Precis som i vuxenspåret är en viktig del av ungdomsspåret tidiga utredningsåtgärder genom stöd via telefon från jourhavande förundersökningsledare. Tidiga utredningsåtgärder är till exempel förhör direkt på plats eller, i de fall förhör inte kan hållas direkt, att de misstänkta ungdomarna i samband med ingripandet kallas till ett förhör inom en dryg vecka.

Ungdomsspåret innefattar även samverkan mellan polis och socialtjänst, med bland annat en överenskommen eftermiddag varje vecka när förhör inom försöksverksamheten ska hållas. Detta för att förenkla för socialtjänsten att med kort varsel kunna närvara vid polisförhör med ungdomar. För åklagare och domstol följer processen för försöksverksamheten ordinarie rutin för ungdomsärenden. De särskilda verktygen fullmakt för godkännande av strafföreläggande eller tillgänglighetsdelgivning används inte inom ungdomsspåret.

Metod och material

I utvärderingen av Snabbare lagföring har Brå använt flera olika metoder och datakällor. Intervjuer har genomförts med försvarsadvokater och med företrädare för Polismyndigheten, åklagarkammare och tingsrätter, Rättsmedicinalverket, frivården och socialtjänsten. Brå har även deltagit vid arbetspass inom polisens ingripande- och jourverksamhet samt i två omgångar genomfört enkäter med poliser i yttre tjänst.

För att undersöka handläggningstider, påföljder och lagföringar inom försöksverksamheten Snabbare lagföring för vuxna har Brå använt registeruppgifter om de brottsmisstankar som handlagts inom försöksverksamheten. Genom att slå samman uppgifter från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har Brå kunnat följa brottsmisstankarna genom hela rättskedjan. Datamaterialet täcker tidsperioden 29 januari 2018 till 30 september 2019.

För att undersöka försöksverksamhetens effekter har Brå även använt ett jämförelsematerial, bestående av skäliga brottsmisstankar för de enklaste mängdbrotten, handlagda i polisområdena Stockholm nord och Stockholm syd. I analyser av effekterna har samtliga brottsmisstankar för de enklaste mängdbrotten i försöksområdet Stockholm nord (oavsett om de handlagts som Snabbare lagföringsärenden eller inte) jämförts med motsvarande brottsmisstankar i Stockholm syd under tidsperioden januari 2017 till och med mars 2019.

Utöver uppgifter om brottsmisstankar har Brå inhämtat statistikuppgifter i tabeller som beskriver verksamheten i de myndigheter som ingått i försöksverksamheten.

Utvärderingen av försöksverksamheten med unga lagöverträdare görs dels utifrån intervjumaterialet, dels genom att samtliga förundersökningar inom ungdomsspåret sammanställs och analyserats. För att kunna följa ärenden genom hela rättskedjan har polisens uppgifter kompletterats med uppgifter från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.

Handlagda misstankar inom Snabbare lagföring

Sedan försöksverksamhetens start har knappt 6 000 misstankar handlagts inom Snabbare lagföring för vuxna lagöverträdare. Av alla potentiella misstankar varierar andelen misstankar inom snabbförfarandet mellan 40 och 60 procent, och är generellt på en något högre nivå 2019 än 2018. Att misstankar som hade kunnat hanteras inom Snabbare lagföring hamnat utanför försöksverksamheten kan till exempel bero på okunskap, ovilja, tidsbrist och hög arbetsbelastning hos jourhavande förundersökningsledare och ingripandepoliser. De vanligaste brottstyperna inom Snabbare lagföring är narkotikabrott, stöld från butik och olovlig körning.

Knappt 20 procent av alla misstankar inom Snabbare lagföring läggs ned av polisen, och cirka tre fjärdedelar leder till en lagföring. Den vanligaste påföljden är böter, till följd av en dom i tingsrätt. Andelen böter i domstol har ökat mellan 2018 och 2019, samtidigt som övriga påföljder har minskat andelsmässigt.

Användningen av de särskilda verktygen, fullmakt för strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning, är hög och ökar under perioden. År 2019 används fullmakt i över 90 procent av alla beslut om strafföreläggande, och tillgänglighetsdelgivning används i över 80 procent av alla misstankar som gått till tingsrätt.

När det gäller handläggningstiderna kan konstateras att måluppfyllelsen är relativt god; under 2019 är andelen misstankar som avslutas inom tio veckor närmare 90 procent, och andelen som avslutas inom sex veckor över 60 procent. När de särskilda verktygen använts är handläggningstiderna betydligt kortare än om de inte använts.

Effekter av försöksverksamhetens införande

Jämförelser mellan försöksområdet Stockholm nord och kontrollområdet Stockholm syd visar att införandet av Snabbare lagföring lett till kortare handläggningstider för de enklaste mängdbrotten. Den totala handläggningstiden från registrerad misstanke till avslut har mer än halverats. Den säkraste och relativt sett största effekten syns på handläggningstider inom Åklagarmyndigheten, där handläggningstiderna gått ner med närmare 80 procent efter införandet av Snabbare lagföring. Inom övriga myndigheter har handläggningstiderna minskat med 40–60 procent efter införandet.

Hur stor effekt försöksverksamheten haft är i vissa fall osäkert, främst vad gäller den totala handläggningstiden samt tiden inom polisen. Detta eftersom handläggningstidens utveckling, under perioden före införandet, inte var parallell i försöksområdet respektive kontrollområdet, vilket den bör vara för att analysmetoden ska fungera optimalt.

Efter införandet har både andelen brottsmisstankar redovisade till åklagare och andelen lagföringar ökat. Effekten på andelen lagföringar beror till stor del på att kontrollområdet Stockholm syd under tidsperioden har haft en negativ utveckling, med färre redovisade och lagförda misstankar, vilket försöksområdena inte har haft.

En annan effekt av försöksverksamheten är en större andel böter som utdömts i domstol samtidigt som andelen strafförelägganden minskar.

Påverkan på övrig verksamhet

Utöver att undersöka om försöksverksamheten har haft någon effekt på handläggningstider, lagföringar och påföljder är det också viktigt att ta reda på om förfarandet kan ha påverkat övrig verksamhet på de involverade verksamheterna.

För att undersöka om Snabbare lagföreling påverkat förutsättningarna för den utredande verksamheten i lokalpolisområdena, har Brå studerat utvecklingen av öppna ärenden för två brottstyper som inte hanterats inom försöksverksamheten (våldsbrott och tillgreppsbrott exklusive stöld i butik). Analyserna visar att antalet öppna ärenden har minskat, vilket ger visst stöd för att införandet av Snabbare lagföreling har förbättrat förutsättningarna för lokalpolisområdenas utredningsverksamhet att arbeta med och avsluta ärenden utanför försöksverksamheten.

Det har även framkommit risker för att försöksverksamheten eventuellt kan ha en negativ inverkan på polisens verksamhet. Detta har framförallt kopplats till ingripandepolisernas tidsanvändning. I enkätsvar från ingripandepoliser framgår att deras insats i Snabbare lagförelingsärenden kan vara tidsödande. I samtal med poliser har tidsåtgången dock inte beskrivits som något allvarligt problem, och de upplever inte att deras förmåga att hantera akuta larm har blivit sämre. Om antalet Snabbare lagförelingsärenden ökar, eller om verksamheten bedrivs i områden med andra förutsättningar än i de områden som utvärderats, är det dock möjligt att annan polisverksamhet än den mest akuta, till exempel brottsförebyggande arbete, kan komma att påverkas.

Beträffande övrig verksamhet på de berörda åklagarkammarna har personal beskrivit att prioriteringen av Snabbare lagföreling i viss mån påverkar handläggningen av övriga ärenden. En analys av handläggningstiden på mängdbrottsenheten på Västerorts åklagarkammare visar också på en viss ökning av handläggningstiderna för misstankar som hanterats utanför Snabbare lagföreling. Handläggningstiderna har dock inte ökat ytterligare i samband med att Snabbare lagföreling utvidgats, och det är därmed osäkert om de ökade handläggningstiderna har ett samband med försöksverksamheten.

Även för tingsrätterna beskriver intervjupersoner att Snabbare lagföreling innebär en prioritering av mål inom försöksverksamheten, och att det kan innebära en undanträngning av övrig verksamhet. Arbetssätt och rutiner inom försöksverksamheten kan också antas påverka tingsrätternas inflöde av mål. För att utreda eventuella undanträngningseffekter och belastningen på tingsrätterna har Brå undersökt utvecklingen för övrig verksamhet på tingsrätterna i Attunda, Norrtälje och Solna. Analyserna visar att antalet brottmål (totalt, det vill säga inklusive Snabbare lagföreling) ökat med cirka 20 procent efter försöksverksamhetens införande. Analysen kan dock inte påvisa att Snabbare lagföreling haft en effekt på handläggningstider för mål utanför försöksverksamheten.

Ungdomsspåret

Försöksverksamheten för unga lagöverträdare, ungdomsspåret, är en del av utvidgningen av försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål, och inleddes i januari 2019 i tre lokalpolisområden: Rinkeby, Solna och Täby.

Inflödet av ärenden i ungdomsspåret har hittills varit lågt och endast inneburit relativt små förändringar för de inblandade aktörerna. Det finns olika förklaringar till att så få ärenden har hanterats inom ungdomsspåret, bland annat att ärendena inte lever upp till de krav som satts upp för att få ingå i försöksverksamheten, eller att man inte prioriterat att arbeta med ungdomsärenden vid lokalpolisområdet. En annan förklaring kan vara att ingripandepolis och jourhavande förundersökningsledare missar att inkludera vissa ärenden i försöksverksamheten, kanske som en följd av bristande utbildning.

Till skillnad från vuxenspåret har vi för ungdomsspåret inte haft möjlighet att göra adekvata jämförelser med ungdomsärenden som hanterats på vanligt sätt. Det vi kan se är dock att ärenden inom ungdomsspåret har gått relativt snabbt. Majoriteten av de ärenden som handlagts inom ungdomsspåret har avslutats inom tio veckor (70 dagar). De har en genomsnittlig genomströmningstid på 27 dagar från brott till avslut hos åklagare och 58 dagar till avslut i domstol. Längst tid tar det för de ärenden som kräver analys av Nationellt forensiskt centrum (NFC) eller Rättsmedicinalverket (RMV) eller ett yttrande från socialtjänsten.

Risker och problem

Utöver de framgångar och positiva aspekter som försöksverksamheten fört med sig har Brå även identifierat ett antal problem och risker.

Bemanning och kompetens

Det finns bland annat en del utmaningar vad det gäller polisens bemanning och kompetens i ingripande- och jourverksamheten; ingripandepoliserna brister ibland i den centrala informationen de förmedlar till misstänkta, stödet från utredningsjouren varierar över dygnet och polisen använder osäker e-post i kommunikation med misstänkta. Utöver en lösning för säker e-postkommunikation finns det ytterligare behov av förbättrat it-stöd.

Avsteg från ärendesamordning

Ett annat problem är försöksverksamhetens avsteg från ordinarie rutiner för ärendesamordning. Att ärenden inom Snabbare lagföring inte samordnas är en förutsättning för de korta handläggningstiderna inom försöksverksamheten. Samtidigt riskerar avvikande rutiner att leda till att lika fall inte behandlas lika. När ärenden hanteras och döms enskilt, istället för att samordnas som i ordinarie rutin, påverkas straffrabatten vilket kan resultera i en oenhetlig straffmätning. Att begränsa samordningen innebär också en avvikelse från den grundläggande regeln i straffrätten att en tilltalad har rätt att dömas till en sammantagen påföljd för den samlade brottsligheten.

Tingsrätternas planering

En svårighet i tingsrätternas verksamhet är planeringen av de reserverade tiderna för huvudförhandlingar och polisens preliminära bokningar av dessa tider. En stor del av de preliminära tiderna leder inte till någon huvudförhandling, oftast därför att målet avgjorts på handlingarna. För att tingsrätterna inte ska stå med oanvända tider överbokas de reserverade tiderna. Det har dock varit svårt att anpassa antalet överbokningar för att optimera tingsrätternas resursanvändning.

Korta tider för personutredningar

I intervjuer med personer som arbetar på frivården framkommer att tiden de har på sig för att färdigställa en personutredning generellt är kortare inom försöksverksamheten än för övriga liknande ärenden. Den korta tiden kan innebära att färre personutredningar kan fullföljas. En annan risk med den korta utredningstiden är att det saknas möjligheter att ta fram förslag på kontraktsvård, eftersom detta kräver ett möte mellan klient, beroendevård och läkare.

Socialtjänstens närvaro vid förhör med misstänkta ungdomar

En svårighet som särskilt avser ungdomsspåret är att socialtjänsten eventuellt kan få försämrade förutsättningar att närvara vid förhör med unga lagöverträdare. Detta i och med att fler förhör hålls med kort varsel och vid obekväma tidpunkter. Ett stort ansvar läggs på polisen, där deras initiala bedömning av om förhöret kan hållas direkt utan socialtjänstens närvaro, blir avgörande.

Att utvidga en försöksverksamhet

En utmaning för samtliga delar av försöksverksamheten är att gå från en relativt avgränsad försöksverksamhet till en nationell permanent verksamhet, och att få Snabbare lagföring att fungera i områden med andra förutsättningar. Brå vill särskilt lyfta betydelsen av särskilt engagerade nyckelpersoner för att få till en fungerande myndighetssamverkan samt för att förankra och skapa engagemang hos övriga medarbetare i den egna myndigheten.

Brås bedömning

Det finns både tydliga fördelar och nackdelar med Snabbare lagföring. Efter en sammanvägning av dessa är Brås övergripande slutsats att det finns goda skäl att fortsätta och utvidga verksamheten. Man behöver dock vara medveten om att förutsättningarna skiljer sig över landet, och man bör inte förvänta sig samma resultat överallt. I det fortsatta arbetet med Snabbare lagföring behöver de problem som framkommit i utvärderingen hanteras. I det arbetet har Brå följande rekommendationer:

- Förstärk de jourhavande förundersökningsledarnas stödåtgärder avseende kvaliteten i den information som polis i yttre tjänst delger misstänkta personer. Detta är särskilt viktigt för informationen om fullmakt för godkännande av strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning.
- Utred möjligheterna till fortsatta avsteg från ordinarie rutin för ärendesamordning. Utgångspunkten bör vara att avstegen har betydelse för försöksverksamhetens positiva resultat, men är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.
- Utred möjligheterna för en utökad användning av strafföreläggande. Särskilt bör man se över bestämmelsen om att ett strafföreläggande alltid ska ta upp samtliga brott som en person är misstänkt för. I de fall samordning med andra öppna ärenden ändå inte kommer att ske, som i Snabbare lagföring, är det svårt att se att begränsningen fyller någon funktion.
- Utred möjligheten att, i de fall tillgänglighetsdelgivning används, begränsa polisens ansvar till att endast informera den misstänkta personen om datum för delgivningen. Ett sådant förfarande skulle ge tingsrätterna bättre förutsättningar att planera de reserverade tiderna för förhandling och nyttja sina resurser effektivt. Tiden för huvudförhandling skulle meddelas den tilltalade med tillgänglighetsdelgivningen.

- Upprätta rutiner för när socialtjänstens närvaro behövs vid förhör med ungdomar. Detta för att säkerställa dels att polisen gör rätt bedömning om när förhör kan hållas utan socialtjänstens närvaro, dels att socialtjänsten gör rätt prioriteringar och närvarar vid de förhör där det behövs.
- Gör ytterligare utvärderingar av Snabbare lagföring när verksamheten har pågått längre och i områden med andra förutsättningar. Utöver effekter på handläggningstider bör dessa utvärderingar fokusera på påföljder, rättssäkerhet och undanträngningseffekter. Särskilt viktigt är det att utvärdera ungdomsspåret, eftersom det begränsade underlaget i denna utvärdering gjort det svårt att dra några tydliga slutsatser.

1. Inledning

Regeringen gav i oktober 2017 i uppdrag till ett antal myndigheter inom rättsväsendet att förbereda och genomföra en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål, i syfte att med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet uppnå en mer sammanhållen lagföringsprocess med minskad handläggningstid (Ju2017/06712/DOM; Ju2017/08090/DOM). Det är fördelaktigt att lagföringsprocessen bedrivs skyndsamt, eftersom en brottsutredning och domstolsprocess som tar lång tid kan leda till försämrade bevislägen och andra svårigheter i lagföringsprocessen. Färsk bevisning ökar möjligheten att klara upp ett brott. Om lagföring sker nära inpå brottstillfället kan även påföljden sättas in i ett tidigare skede (Ds 2018:9).

Förberedelsearbetet påbörjades hösten 2017 och försöksverksamheten startades i delar av polisområde Stockholm nord den 29 januari 2018. I januari 2019 utvidgades försöksverksamheten till hela polisområde Stockholm nord. I början av 2019 gav regeringen även ett uppdrag om att utöka försöksverksamheten med ett snabbförfarande för unga lagöverträdare under 18 år (Ju2018/02403/DOM; Ju2019/00513/DOM). Även denna del inleddes i januari 2019.

Regeringens uppdrag bygger på de förslag som lades fram i promemoriorna En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål (Ds 2017:36) och Snabbare lagföring (Ds 2018:9).

I november 2019 gav regeringen ytterligare ett uppdrag till de berörda myndigheterna. Detta uppdrag gäller bland annat en utvidgning av försöksverksamheten till att omfatta hela polisregion Stockholm från januari 2020 (Ju2018/02403/DOM; Ju2019/03223/DOM; Ju2019/03624/DOM). Även ytterligare utvidgning planeras och förbereds. I januari 2020 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda hur Snabbare lagföring ska göras permanent (Dir. 2020:6). Den utvärdering som redovisas i denna rapport gäller dock endast den ursprungliga försöksverksamheten, som pågått i polisområde Stockholm nord under 2018 och 2019.

Försöksverksamhetens utgångspunkt och förutsättningar

Försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål, även kallad Snabbare lagföring, har under 2018 och 2019 genomförts inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Norrtälje tingsrätt.

Målsättningen med försöksverksamheten är att i ett första steg utreda och lagföra brott inom tio veckor, och i ett andra steg inom två till sex veckor. Detta utan att äventyra rättssäkerhet och kvalitet. Målet ska uppnås genom samverkan, förändrade arbetssätt och nya verktyg, bland annat genom förändringar i lagar och förordningar.

Inledningsvis ingick lokalpolisområdena Solna, Rinkeby och Täby i försöksverksamheten. Från och med 2019 bedrivs verksamheten även i lokalpolisområdena Sollentuna, Järfälla, Vällingby och Norrtälje.

För att ett ärende ska kunna handläggas inom försöksverksamheten finns följande krav.

- 1) Det ska vara en förundersökning som leds av polis.
- 2) Brottet ska ha högst tre års fängelse i straffskalan.
- 3) Gärningspersonen ska vara påträffad på eller i närheten av brottsplatsen.
- 4) Brottet ska vara enkelt att utreda.

Från och med januari 2019 ingår även unga lagöverträdare under 18 år i försöksverksamheten. Målsättningen när det gäller unga är att lagföring ska ske inom tio veckor från brottet. I försöksverksamheten för unga är begränsningarna för vilka brott som kan omfattas mindre än vad som är fallet för försöksverksamheten för vuxna. Även i försöksverksamheten med unga gäller dock att brottet ska bedömas som enkelt att utreda.

På samma sätt som i försöksverksamheten för vuxna ska snabbförfarandet för unga bygga på stärkta arbetsmetoder och en ökad samverkan inom och mellan myndigheter. I försöksverksamheten för unga lagöverträdare ska även socialtjänsten och polisen samverka.

Tillämpningen av försöksverksamheten för unga lagöverträdare har till skillnad från den för vuxna inte inneburit några förändringar i lagar och förordningar.

Brås uppdrag

Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa och utvärdera försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål. Brå ska bland annat belysa hur myndigheterna har arbetat med försöksverksamheten samt bedöma om den har lett till önskad effekt. Utöver det ska Brå även följa och utvärdera försöksverksamheten för unga lagöverträdare.

Denna rapport är en slutredovisning av Brås regeringsuppdrag. En delredovisning presenterades i april 2019 (Brå 2019a).

Regeringens frågeställningar

Utvärderingen ska utgöra underlag för regeringens överväganden om hur en eventuell fortsatt ordning för ett snabbförfarande bör vara utformad. Det som regeringen önskar att utvärderingen belyser är:

- hur myndigheternas arbete har bedrivits och i vilken utsträckning snabbförfarandet har tillämpats
- hur handläggningstiden har utvecklats för ärenden som valts ut för snabbförfarandet
- hur lagföringar inklusive typ av påföljd har utvecklats för ärenden som valts ut för snabbförfarandet
- vilken påverkan arbetssätt och nya verktyg har haft på handläggningstider och lagföringar i snabbförfarandet
- förfarandets påverkan på myndigheternas övriga verksamhet
- personalens erfarenheter och kompetensbehov inom snabbförfarandet.

Om snabbförfarandet inte har lett till avsedd effekt eller har fått oönskade konsekvenser, ska Brå lyfta fram dessa och om möjligt orsaken till detta.

Enligt ett särskilt uppdrag ska Brå även belysa hur arbetet med försöksverksamheten för unga lagöverträdare har bedrivits och i vilken utsträckning förfarandet tillämpats, samt beskriva handläggningstider för aktuella ärenden.

Brås delredovisning av utvärderingen fokuserade främst på införandet av försöksverksamheten, hur arbetet bedrevs inledningsvis, omfattningen av försöksverksamhetens tillämpning samt handläggningstider för ärenden som då hanterats inom ramen för försöksverksamheten.

I denna slutrapport ges en mer heltäckande bild av vad försöksverksamheten inneburit och dess effekter på handläggningstider,

lagföringar och påföljder i de aktuella områdena. Utöver det belyser rapporten även vilka effekter som försöksverksamheten kan ha haft på övrig verksamhet inom de berörda myndigheterna samt de eventuella risker och problem som kan kopplas till försöksverksamheten.

Tidigare försöksprojekt med fokus på handläggning av enklare brott

Försök med att korta ner handläggningstiderna inom rättskedjan har genomförts flera gånger tidigare. Bland annat genomfördes en försöksverksamhet kallad Snabbspåret under perioden 2004–2006, med inriktning på handläggningen av mängdbrott. Målsättningen var att enklare brott som drabbar enskilda skulle handläggas och lagföras snabbare. Mer tid skulle då frigöras för mer komplicerade utredningar. En utvärdering av försöksverksamheten utförd av Brå identifierade flera effektiva arbetssätt som ansågs bidra till en snabb handläggning i hela rättskedjan, bland annat

- tidiga insatser i färska ärenden
- en aktiv förundersökningsledning
- ett nära samarbete mellan åklagare och polis
- rutiner för återkoppling
- arbetssätt som inte bygger på projektform.

Resultaten visade att handläggningstiderna var kortare i Snabbspåret än för liknande ärenden som inte ingick i Snabbspåret. Detta gällde såväl i polis- och åklagarleden som i domstolsledet. Dock handlades relativt få ärenden inom Snabbspåret, och Brå gjorde bedömningen att endast en fjärdedel av alla ”potentiella” snabbspårsbrott hantearades inom ramen för försöksverksamheten (Brå 2006). Efter Brås utvärdering beslutade regeringen att förlänga och utvidga Snabbspåret till fler regioner. I en uppföljning av det fortsatta arbetet kunde man konstatera att det endast var ett fåtal ärenden (11 %) som hamnade i Snabbspåret, och att brottstyperna var sådana som normalt handlades snabbt även utanför Snabbspåret (Åklagarmyndigheten m.fl. 2008). En komponent som dock bedömdes ha fungerat väl var det förenklade delgivningsförfarandet som använts i Snabbspåret.

Det finns flera gemensamma nämnare mellan Snabbspåret och den nu aktuella försöksverksamheten Snabbare lagföring, men det finns också saker som skiljer dem åt, bland annat rutinen för samordning av ärenden, rutinerna för samverkan och återkoppling mellan myndigheterna samt ett nytt delgivningsförfarande.

Stora delar av polisens arbetsmetod inom den nu aktuella försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål baseras även på arbetsmodellen ”Brå-Lean”, som Brå testade i ett försöksprojekt under våren 2014 (Brå 2015). Projektets målsättning var att öka uppkläringen av mängdbrott, men även att öka kunskapen och motivationen kring utredningsarbete hos polisen samt minska informationsförlust under rättsprocessens gång. Projektet baserades på en modell där lagarbete under hela rättsprocessen var central. Några viktiga komponenter i modellen var bland annat:

- att polispatrullen skulle få bättre förutsättningar för det initiala utredningsarbetet
- att förundersökningsledarnas roll skulle förstärkas så att de bland annat följer hela den polisiära processen och kvalitetssäkrar utredningarna
- att regelbunden och konstruktiv feedback skulle ges i alla led
- att det skulle finnas tillräckligt med tillgängliga resurser alla tider på dygnet.

Brå-Lean ledde till ökad uppkläring av mängdbrott. Utredningsarbetet upplevdes också som mer givande för den inblandade personalen, och kvaliteten i utredningarna ökade (Brå 2015).

Det finns dessutom olika former av snabbförfaranden i brottmål i andra länder. Exempelvis finns i Norge ett särskilt förfarande för enkla utredningar med utländska medborgare med svag anknytning till Norge, och i Estland finns ett påskyndat förfarande för enklare brott, i huvudsak rattfyllerier och stölder (se Ds 2018:9 för en utförligare internationell utblick).

Metod och material

För att besvara frågeställningarna i denna utvärdering har Brå använt flera olika datakällor, både kvantitativa och kvalitativa. En mer omfattande beskrivning av metod och material finns i bilaga 1.

Intervjuer och observationer

Brå har genomfört totalt 40 intervjuer med representanter för Polismyndigheten (14), Västerort och Norrorts åklagarkammare (6), Attunda, Norrtälje och Solna tingsrätter (8), frivården (3), socialtjänsten (3), Rättsmedicinalverket (1) och försvarsadvokater (3). Intervjupersonerna utgjordes av både chefer och personal från den operativa verksamheten. Några av intervjupersonerna, men inte alla, har under en del av sin arbetstid arbetat särskilt med införandet av Snabbare lagföring.

Brå har även genomfört observationer av polisens ingripande- och jourverksamhet. Ingripandeverksamheten i Solna, Rinkeby och Täby lokalpolisområden har observerats vid totalt tolv arbetspass. Jourverksamheten i polisområde Stockholm nord har observerats under sex arbetspass. De arbetspass som observerades var fördelade på olika tider på dygnet. Brå var med under hela arbetspassen. I samband med observationerna hölls intervjuliknande samtal med de poliser och förundersökningsledare som observerades.

Syftet med intervjuerna och observationerna var att få en bild av hur myndigheternas arbete bedrivits och vilka erfarenheter av arbetet som finns bland de som arbetar inom de berörda verksamheterna. Intervjuerna och observationerna genomfördes i två omgångar, dels under hösten 2018, dels under våren, sommaren och hösten 2019, när försöksverksamheten pågått en tid.

Enkäter

För att få en bild av polisens erfarenheter och upplevelser av försöksverksamheten har Brå samlat in enkätsvar från poliser i yttre tjänst i Solna, Rinkeby och Täby lokalpolisområden. Enkäten samlades in i två omgångar: under hösten 2018 och under hösten 2019. Totalt har 253 enkätsvar samlats in.

Statistikuppgifter och registerdata

Brottsmisstankar

För att undersöka handläggningstider, påföljder och lagföringar inom försöksverksamheten för vuxna har Brå inhämtat uppgifter om de brottsmisstankar som handlagts inom försöksverksamheten. Misstankarna har identifierats med hjälp av särskilda märkningar hos de involverade myndigheterna. Dessa misstankar inkluderar olika brottstyper, och har registrerats någon gång mellan den 29 januari 2018 och 30 september 2019.

Registrerade brottsmisstankar hos polisen har använts för uttag av uppgifter om dessa misstankar från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket. På så sätt har brottsmisstankar kunnat följas genom hela rättskedjan, från registrerad anmälan till avslut hos polis, åklagare eller domstol. En brottsmisstanke motsvarar kopplingen mellan brott och gärningsperson, och är den enda enhet som är gemensam genom rättskedjan. Ett ärende kan innehålla flera brottsmisstankar. Det innebär att ett ärende inte är klart förrän samtliga misstankar i samma ärende är utredda.

För att undersöka om införandet av försöksverksamheten har haft någon effekt på handläggningstider och lagföringar, har Brå även

hämtat in ett jämförelsematerial. Jämförelsematerialet består av skäligen brottsmisstankar för vissa utvalda brottstyper, som handlagts i polisområdena Stockholm nord och Stockholm syd.

De misstankar som ingår i jämförelsematerialet är riktade mot en person över 18 år, har tagits upp av polis i tjänst och rör någon av följande brottstyper: trafikbrott, stöld från butik (inklusive ringa), skadegörelse, rattfylleri (inklusive grov och drograttfylleri), olovlig körning (inklusive grov), brott mot knivlagen, brott mot vapenlagen (avser annat än skjutvapen, exempelvis tårgassprej och elpistol), narkotikabrott (innehav och bruk) och köp av sexuell tjänst. Anledningen till att dessa brottstyper utgör jämförelsematerialet är för att det i huvudsak är dessa typer av brott som hanteras inom ramen för försöksverksamheten.² I rapporten benämns dessa brottstyper referensbrottstyper.

I analyser av effekterna har samtliga brottsmisstankar för dessa referensbrottstyper i försöksområdet Stockholm nord (oavsett om de handlagts som Snabbare lagföringsärenden eller inte) jämförts med motsvarande brottsmisstankar i kontrollområdet Stockholm syd. På detta sätt blir försöksområdet och kontrollområdet jämförbara, eftersom båda innehåller en blandning av enkla och mer svårutredda misstankar.

Samtliga misstankar som ingår i jämförelsematerialet har registrerats någon gång mellan 1 januari 2017 och 30 september 2019. I vissa analyser ingår endast misstankar registrerade fram till 31 mars eller 31 juli, för att huvuddelen av alla misstankar ska ha hunnit avslutas (se bilaga 1 för beskrivning av uppföljningstider).

Verksamhetsstatistik

Utöver registrerade brottsmisstankar har Brå inhämtat statistikuppgifter i tabeller. Uppgifter som avser balanser, handläggningstider, ärendeinflöden och avslutade ärenden har inhämtats från lokalpolisområdena, åklagarkamrarna och tingsrätterna i Stockholmsområdet. Från tingsrätterna har Brå även inhämtat uppgifter om utnyttjade tider för huvudförhandling. Dessa uppgifter syftar till att undersöka om försöksverksamheten på något sätt påverkat övrig verksamhet på myndigheterna.

Från Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Rättsmedicinalverket (RMV) har Brå inhämtat uppgifter om inkomna ärenden och handläggningstider, och från Kriminalvården uppgifter om handlagda personutredningar och dessas handläggningstider.

² I analyserna exkluderas samtliga misstankar i jämförelsematerialet som ingår i ett ärende där huvudbrottet är en annan brottstyp än dessa. Detta för att jämförelsematerialet enbart ska bestå av ärenden som liknar de som ingår i Snabbspåret.

Handlagda ungdomsärenden

För att undersöka handläggningen inom försöksverksamheten med unga lagöverträdare har Brå inhämtat dokumentation om alla ärenden inom ungdomsspåret som inkommit och avslutats mellan den 7 januari och den 30 september 2019. Dokumentationen består av förundersökningsprotokoll och andra utredningsuppgifter och anteckningar. Ärendena har inkommit till lokalpolisområdena Solna, Rinkeby och Täby. Utöver dessa ärenden har Brå inhämtat dokumentation om ett antal ärenden som inte ingått i ungdomsspåret, men där en förundersökningsledare på de aktuella lokalpolisområdena bedömt att det hade kunnat göra det. Totalt har information om 114 ärenden inhämtats.

Polisens ärenden har kompletterats med uppgifter från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, för att göra det möjligt att följa ärendena över hela rättskedjan. De uppgifter som inhämtats från Åklagarmyndigheten är åklagarbeslut och datum för beslutet. Från Domstolsverket har uppgifter om typ av dom³ samt datum för avgörandet inhämtats.

Myndigheternas egen dokumentation

Brå har gått igenom rutinbeskrivningar, anteckningar från möten på ledningsnivå och operativ nivå samt utbildningsmaterial som har upprättats av de involverade myndigheterna. Dessa material har, tillsammans med intervjuer och observationer, legat till grund för beskrivningar av implementeringen och vad försöksverksamheten har inneburit för förändringar för de olika verksamheterna.

Analys av effekter

I kapitel 4 och 5 uppskattas effekterna av Snabbare lagföring på en rad olika utfall. Analyserna bygger på en så kallad difference-in-difference-modell. Denna metod används ofta för att undersöka effekter av policyförändringar som införs vid olika tidpunkter i olika geografiska områden, eller bara införs i vissa områden (Wing, Simon och Bello-Gomez, 2018). Med metoden jämförs skillnaden, mellan områden som infört respektive inte infört ett nytt arbetssätt, i utfallets förändring från perioden före till perioden efter införandet. Om skillnaden mellan områdena har förändrats efter införandet, kan man tillskriva införandet denna effekt.

En viktig förutsättning för metoden är att tidstrenderna i utfallet före införandet är parallella i försöks- respektive kontrollområdet, eftersom tanken är att skillnaden mellan dem skulle ha varit kon-

³ Friande dom, fällande dom eller ännu inte beslutad.

stant över tid om man inte hade infört Snabbare lagföring. Om tidstrenderna inte är parallella före införandet blir den uppskattade effekten osäker.

I analyserna jämförs lokalpolisområden (samt i kapitel 5 också tingsrätter) inom försöksområdet Stockholm nord, med lokalpolisområden och tingsrätter i kontrollområdet Stockholm syd. Den tidsperiod som undersöks sträcker sig från januari 2017 till september 2019. Analyserna har gjorts i programmet Stata.

Disposition

Efter denna inledning följer en redogörelse av vad försöksverksamheten Snabbare lagföring inneburit för de myndigheter som ingår – vilka förändringar som gjorts vad gäller arbetssätt och rutiner (kapitel 2). Kapitlet inleds med en beskrivning av de centrala beståndsdelarna i arbetsmodellen. Därefter presenteras hur arbetet har fungerat på respektive myndighet.

Efter detta följer tre kapitel med i huvudsak kvantitativt fokus. I kapitel 3 beskrivs i vilken omfattning försöksverksamheten har tillämpats, vilka beslut som fattats samt handläggningstider för de brottsmisstankar som hanterats inom Snabbare lagföring. I kapitel 4 redovisas en analys av försöksverksamhetens eventuella effekt på handläggningstider, lagföringar och påföljder genom jämförelser mellan försöksområden och kontrollområden. Kapitel 5 innehåller en analys av försöksverksamhetens eventuella effekter på övrig verksamhet inom Polismyndigheten, åklagarkammare och tingsrätter.

I kapitel 6 redovisas det särskilda regeringsuppdraget som gäller försöksverksamheten för unga lagöverträdare. Där beskrivs vad ungdomsspåret innehåller, hur det har tillämpats och handläggningstider för de ärenden som handlagts inom spåret.

Efter redovisningen av ungdomsspåret presenteras en analys av vilka risker och problem som Brå ser med försöksverksamheten Snabbare lagföring (kapitel 7).

I det avslutande kapitlet görs en sammanvägning av för- och nackdelar med Snabbare lagföring. Här presenteras också Brås bedömning utifrån den genomförda utvärderingen.

2. Vad är Snabbare lagföring?

I det här kapitlet ges en redogörelse för vad försöksverksamheten med Snabbare lagföring innebär. Inledningsvis beskrivs de centrala beståndsdelarna i arbetsmodellen. Vidare ges en mer detaljerad redovisning av hur Snabbare lagföring har genomförts på respektive myndighet som varit involverad i försöksverksamheten. I denna del presenteras även erfarenheter av försöksverksamheten från personer inom de berörda myndigheterna.

Kapitlet bygger på ett flertal datakällor: intervjuer, observationer, enkäter och uppgifter från myndigheternas egen dokumentation. I kapitlet finns även en schematisk bild av ärendeflödet inom Snabbare lagföring (figur 1).

Försöksverksamhetens centrala beståndsdelar

Försöksverksamheten Snabbare lagföring syftar till att uppnå en mer sammanhållen lagföringsprocess som möjliggör lagföring av brott på kortare tid än idag utan att påverka de misstänkta rättigheter. Detta ska uppnås genom 1) mer effektiva arbetsmetoder inom myndigheterna, 2) möjlighet att använda sig av tillgänglighetsdelgivning och fullmakt för godkännande av strafföreläggande samt 3) ökad samverkan mellan myndigheterna.

Stöd vid ingripandena till poliser i yttre tjänst

Grundförutsättningen för ett framgångsrikt utredningsarbete är tidiga utredningsåtgärder i samband med polisens ingripande. Av polisens nationella utredningskoncept (PNU) framgår att utredning ska ske i nära anslutning till brottet och att detta har stor betydelse för möjligheterna till lagföring. Tidigare utredningar har dock visat att utredningsåtgärder i praktiken inte genomförs tillräckligt tidigt och med tillräckligt hög kvalitet (Brå 2013; Holgersson och Knutsson 2012; Riksrevisionen 2010). I Statskontorets utvärdering av polisens ombildning till en sammanhållen myndighet framgår även att PNU inte genomförts tillfredsställande (Statskontoret 2018).

Inom Snabbare lagföring ska förutsättningarna för tidiga utredningsåtgärder stärkas genom ett ökat stöd från jourhavande förundersökningsledare till de ingripande poliserna. Exempel på utredningsåtgärder som ingripandepoliserna ska göra direkt är att hålla fullständiga misstanke- och vittnesförhör samt kontrollera eventuella övervakningsfilmer. Dessa åtgärder på plats kan göra att man slipper tidskrävande åtgärder senare – exempelvis att försöka få tag på misstänkta och vittnen via telefon eller brev.

I ordinarie verksamhet har ingripandepoliserna oftast kontakt med jourhavande förundersökningsledare först i samband med avrapportering. Inom Snabbare lagföring tas istället kontakten direkt i samband med ingripandet. När en polispatrull kommer till en brottsplats (på order av regionledningscentralen, RLC, eller på eget initiativ) och bedömer att det kan bli aktuellt att hantera ärendet inom försöksverksamheten, ringer de jourhavande förundersökningsledare för stöd. Att yttre personal kontaktar jourhavande förundersökningsledare är en förutsättning för att ett ärende ska kunna hanteras inom ramen för försöksverksamheten.

I samtalet vägleder förundersökningsledaren patrullen i vad som ska göras och ställer kontrollfrågor för att säkerställa att inga viktiga utredningsåtgärder har förbisetts. Förundersökningsledaren beslutar också om det är aktuellt att erbjuda den misstänkta personen att utfärda en fullmakt för godkännande av strafföreläggande, eller om det istället är aktuellt med den nya delgivningsformen tillgänglighetsdelgivning (se vidare nedan). Förundersökningsledaren guidar även polispatrullen genom ifyllandet av aktuella pappersblanketter.

I de flesta ärenden inom försöksverksamheten är det inte aktuellt med någon offentlig försvarare. Om den misstänkta personen ändå vill ha en försvarare med vid förhöret bokar jourhavande förundersökningsledare ett förhörstillfälle nästkommande vecka och den misstänkta personen får en kallelse av patrullen.

Innan ingripandepoliserna avslutar sitt arbetspass ska de dokumentera alla åtgärder de vidtagit i ärendet. Denna dokumentation granskas av den jourhavande förundersökningsledaren, som kontrollerar att all viktig information framkommer på ett tydligt sätt. Om något saknas eller är otydligt får patrullen åtgärda det, företrädesvis innan de avslutar sitt arbetspass.

Ärendet avslutas i jourmiljö

I den ordinarie verksamheten skickas de flesta ärenden till lokalpolisområdet för vidare utredning, efter att jourhavande förundersökningsledare godkänt patrullens dokumentation. Inom Snabbare lagföring stannar ärendet kvar i utredningsjouren och avslutas där.

När ingripandepoliserna är färdiga med sina utredningsåtgärder och dokumentation tar jourhavande förundersökningsledare över utredningen och kompletterar med eventuella kvarstående utredningsåtgärder, för att sedan redovisa ärendet till åklagare, alternativt lägga ner ärendet. Tanken är att genom detta förfarande undvika att ytterligare personer behöver läsa på och sätta sig in i ärendet. Det kan effektivisera handläggningen och korta tiden fram tills ärendet kan redovisas till åklagaren.

Återkoppling

Forskning visar att återkopplingen inom polisen är bristfällig och även att förundersökningsledare och utredare upplever att de sällan får återkoppling från åklagare (Brå 2013; Granér 2004). Att förbättra återkopplingen är en viktig del av Snabbare lagföring och ska bidra till kompetensutveckling och en fungerande samverkan.

Tanken är att alla funktioner ska få regelbunden återkoppling på sitt arbete från övriga aktörer i rättskedjan. Poliser i yttre tjänst ska få återkommande återkoppling på sitt arbete från jourhavande förundersökningsledare. Jourhavande förundersökningsledare ska i sin tur få återkoppling från en särskilt utsedd kontaktsåklagare. Två gånger i månaden hålls även återkopplingsmöten där representanter för lokalpolisområdena, jourhavande förundersökningsledare, åklagare och tingsrätterna deltar.

Polisen ska utöver detta även få återkoppling genom domar och utfärdade strafförelägganden på de ärenden de arbetat med inom försöksverksamheten.

Fullmakt för godkännande av strafföreläggande

Om den misstänkta personen erkänner en gärning kan åklagaren i vissa fall utfärda ett strafföreläggande. I vanliga fall går det till så att åklagaren skickar hem strafföreläggandet med post till den misstänkta personen. Om den misstänkta personen godkänner strafföreläggandet skickar hen tillbaka en ifylld blankett, och handläggningen är därmed avslutad. Om den misstänkta personen inte godkänt strafföreläggandet inom tre månader väcker åklagaren åtal och ärendet går till domstol. För att det ska vara möjligt att utfärda ett strafföreläggande ska föreläggandet gälla för alla brott som den misstänkta personen är misstänkt för (48 kap. 5 § RB). Det kan handla om både brott där åtal är väckt och brott som fortfarande är föremål för utredning hos polisen eller åklagare (Åklagarmyndigheten 2015).

I och med förordningen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott (SFS 2017:1028) kan polisen, eller någon

annan som inom försöksverksamheten håller förhör med en brottsmisstänkt, föreslå den misstänkta personen att utfärda en fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Det innebär i praktiken att den misstänkta personen direkt på plats accepterar ett strafföreläggande med ett visst bötesbelopp och att detta kan godkännas av ett ombud på polisen. Med hjälp av ett sådant förfarande kan misstänkta lagföras för brott utan att det krävs någon ytterligare medverkan från deras sida.

Fullmakt för godkännande av strafföreläggande har även tidigare kunnat användas i undantagsfall. Det nya i försöksverksamheten är att det inte krävs några särskilda skäl för att använda den. I övrigt gäller samma bestämmelser för utfärdande av strafföreläggande inom försöksverksamheten som i ordinarie verksamhet. Genom fullmakten undviks ställtiden mellan att åklagaren skickar strafföreläggande för godkännande till den misstänkta personen och att svaret inkommer till åklagaren. Man undviker även fördröjningar som beror på att den misstänkta personen inte svarar. Fullmakt för strafföreläggande ska därmed möjliggöra korta handläggningstider även när strafföreläggande används som alternativ till lagföring genom dom.

Försöksverksamheten har från start (den 29 januari 2018) kunnat använda fullmakt för strafföreläggande vid ringa stöld från butik, rattfylleri och brott mot knivlagen. Från hösten 2018 har det gällt även för olovlig körning och från januari 2019 även för ringa narkotikabrott.

Polispatrullerna har delvis förfyllda fullmakter för respektive brotts- typ med sig i bilarna. Med hjälp av jourhavande förundersökningsledare kan dagsböter beräknas direkt, utifrån inkomstuppgifter om den misstänkta personen som därmed kan skriva under fullmakten på plats. Åklagaren tar sedan ställning till om strafföreläggande är ett alternativ och utfärdar i så fall strafföreläggandet.

Tillgänglighetsdelgivning och bokning av huvudförhandling

Delgivning är ett sätt för myndigheter att säkerställa att viktig information kommer fram till den som berörs. Delgivning regleras i delgivningslagen (2010:1932) och kan ske vid olika tillfällen i rättsprocessen. Delgivning av misstänkta personer sker vanligtvis genom vanlig delgivning eller förenklad delgivning och tar ofta mycket tid i anspråk.

Tillgänglighetsdelgivning är en ny delgivningsform i och med försöksverksamheten Snabbare lagföring, och är aktuell för ärenden som handläggs i domstol. Tillgänglighetsdelgivning syftar till att

korta tiden för delgivning i domstol och innebär att en misstänkt person i samband med polisens ingripande får information om när handlingarna i målet kommer att finnas tillgängliga i tingsrätten. Samtidigt får den misstänkta personen en preliminär tid för huvudförhandling. Varje vecka finns fasta förhandlingstider särskilt avsatta för ärenden inom försöksverksamheten.

I samband med att handlingarna görs tillgängliga i tingsrätten skickas de till den adress som den misstänkta personen uppgett i samband med ingripandet, även e-post kan användas. Personen anses sedan vara delgiven vid detta datum, oavsett om hen hämtar ut handlingarna eller bekräftar att de kommit fram via brev eller e-post. Till skillnad från övriga delgivningsformer krävs varken flera utskick, någon väntetid eller bekräftelse på att handlingarna kommit fram.

Datum för när handlingarna ska finnas tillgängliga på tingsrätten och för huvudförhandling tas fram utifrån en bedömning av hur mycket tid utredningen kräver. Jourhavande förundersökningsledare gör bedömningen, bokar någon av de särskilt avsatta förhandlingstiderna och kommunicerar detta till poliserna på brottsplatsen. Poliserna lämnar sedan informationen muntligt och skriftligt vidare till den misstänkta personen. Polispatrullerna har blanketter med information med sig i bilarna och behöver endast fylla i datum och aktuell tingsrätt innan de lämnar blanketten till den misstänkta personen. Tiden för tillgänglighetsdelgivning och den preliminära tiden för huvudförhandling är knutna till varandra, genom att den preliminära tiden för huvudförhandling alltid sätts till åtta dagar efter det att handlingarna ska finnas tillgängliga i tingsrätten.⁴

Inget krav på delgivning vid slutunderrättelse

Även inom polisen är delgivning något som kan ta tid. I ordinarie polisverksamhet finns krav på delgivning av slutunderrättelse av förundersökningen när det är förskrivet fängelse i mer än sex månader för brottet (12b § förundersökningskungörelsen). Denna delgivning sker oftast genom förenklad delgivning. I enlighet med förordningen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott (SFS 2017:1028) behöver slutunderrättelser endast ske med delgivning om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än tre år. De slutunderrättelser inom försöksverksamheten som sker skriftligt kan även skickas med e-post. Detta förfarande ska möjliggöra en kortare tid för slutunderrättelsen av förundersökningsmaterialet inom försöksverksamheten.

⁴ I början av försöksperioden var tiden sju dagar i Attunda tingsrätt.

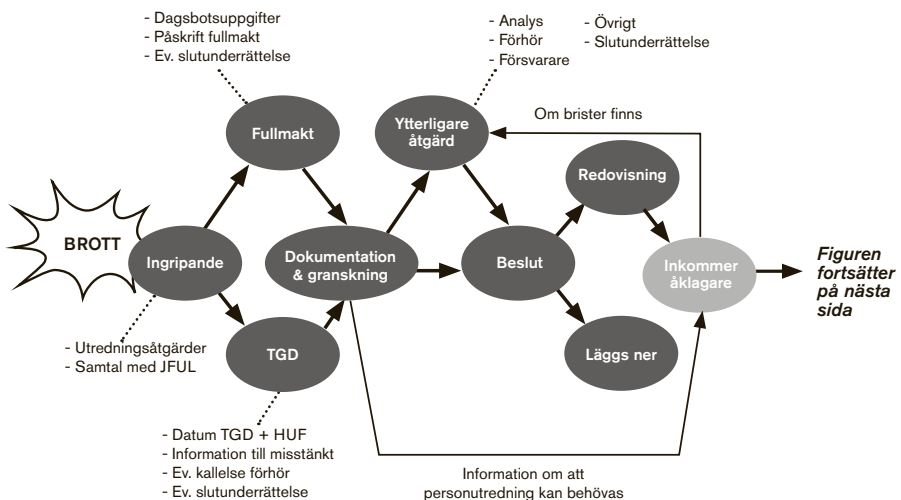
Avvikande rutiner för ärendesamordning

Ärendesamordning innebär att flera brottsmisstankar mot en person handläggs i ett sammanhang. Hos polisen innebär det att ärenden ska utredas och redovisas gemensamt till åklagare. På Åklagarmyndigheten innebär det att flera brottsmisstankar mot samma person ska handläggas inom ett åklagarområde och att lagföring av brottsmisstankar sker i ett sammanhang. Även i domstolarnas handläggning sker samordning som innebär att åtal väckta mot samma person ska handläggas i en rättegång. Samordning ska ske när det främjar effektiviteten eller är till fördel för handläggningen (Polismyndigheten 2018; Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten 2016; 45 kap. 3 § rättegångsbalken).

Samordningen av ärenden, brottsmisstankar och mål kan dock få till följd att handläggningen drar ut på tiden och man har inom försöksverksamheten Snabbare lagföring valt att göra avsteg från rutinerna för samordning. I uppdragsbeskrivningen från regeringen framgår att det får bedömas i det enskilda fallet om ärenden som handläggs inom snabbförfarandet ska samordnas med andra pågående ärenden. Om samordning bedöms leda till fördröjd lagföring ska utredningarna inte samordnas.

Hos polisen har avsteget från ordinarie rutin inneburit att ärenden inom försöksverksamheten redovisas till åklagaren vartefter de är färdigutredda. I åklagarnas hantering gäller att ett (1) ärende från polisen inom Snabbare lagföring ska läggas upp som ett (1) ärende hos åklagarkammaren. På samma sätt hanteras en inkommen

Figur 1. Schematisk bild över ärendeflödet inom Snabbare lagföring, från polisens ingripande till ärendet avslut, genom polisens, åklagarkamrarnas, frivårdens och tingsrätternas handläggning.



Figuren fortsätter på nästa sida

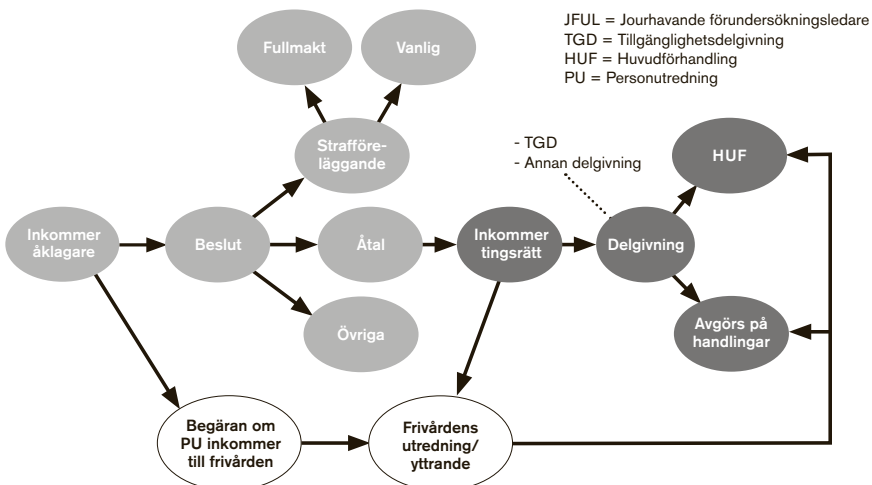
stämningsansökan till tingsrätterna inom försöksverksamheten som ett eget mål, och samordnas alltså inte med andra mål. Om det hos tingsrätten finns ett annat mål som rör samma person, och huvudförhandlingen i det målet är inbokad att hållas inom en månad, kan de dock samordnas.

Rutiner för begäran om personutredning

Att göra en personutredning är i första hand aktuellt när den tilltalade riskerar fängelse och domstolen därför vill ha ett yttrande från frivården om eventuell möjlig frivårdspåföljd. Enligt ordinarie rutin är det i första hand domstolen som lämnar en begäran om personutredning till frivården. I försöksverksamheten Snabbare lagföreläggande ska personutredningar dock kunna initieras redan när ärendet handläggs hos polisen. Polisen meddelar då åklagaren, som fattar beslut och skickar begäran till frivården. Tanken är att detta ska ge frivården tillräckligt med tid att utföra en personutredning utan att handläggningstiden i domstolen förlängs.

Ytterligare en förändring i och med försöksverksamheten Snabbare lagföreläggande gällande begäran om personutredning är att kravet på samråd vid korta tidsfrister tas bort. I ordinarie verksamhet ska den som begär yttrandet samråda med Kriminalvården i de fall yttrandet ska lämnas inom kortare tid än en månad (förordningen [1992:289] om särskild personutredning i brottmål m.m.). I enlighet med förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott behövs dock inte sådant samråd inom försöksverksamheten. Det är alltså möjligt att inom Snabbare lagföreläggande lämna en begäran om personutredning med kort svarstid utan att först inhämta synpunkter från Kriminalvården.

Figur 1. Fortsättning från föregående sida



Hur har Snabbare lagföring fungerat inom polisen?

Tidiga utredningsåtgärder prioriteras

Tidigare i kapitlet har det framgått att tanken med de förändrade arbetssätten i Snabbare lagföring är att förbättra förutsättningarna för tidiga utredningsåtgärder. Enkät svar från poliser i yttre tjänst tyder också på att man inom försöksverksamheten har genomfört tidiga utredningsåtgärder i stor utsträckning. I enkäten anger 89 procent att de vidtar förstahandsåtgärder vid alla eller nästan alla snabbare lagföringsärenden.

Det obligatoriska samtalet till jourhavande förundersökningsledare är en av de viktigaste åtgärderna för att stärka de tidiga utredningsinsatserna. En välfungerande jour med kompetenta förundersökningsledare är därmed en av de viktigaste pusselbitarna i Snabbare lagföring. I Brås observationer av polisens ingripande- och jourverksamhet framgår att stödet till ingripandepoliserna från den jourhavande förundersökningsledaren ofta utgörs av att jourhavande förundersökningsledare ställer frågor om den aktuella situationen, om den misstänkta personen erkänner de faktiska omständigheterna såväl som uppsåtet, vilka utredningsåtgärder som gjorts och vad patrullen tänker att den behöver göra. Den jourhavande förundersökningsledaren kan också ge vägledning i vilka frågor som behöver ställas i förhör, om övervakningsfilm behöver hämtas in, om vittnen behöver förhöras eller om det behövs information om ersättningsanspråk. Den jourhavande förundersökningsledaren stämmer också av att patrullen har kontrollerat identiteten på den misstänkta gärningspersonen. Om det är aktuellt vägleds patrullen genom ifyllandet av de pappersblanketter som är aktuella, beroende på hur man bedömer att ärendet ska tas vidare, till exempel ifyllande av fullmakt för strafföreläggande.

Hur mycket och hur aktivt stöd patrullen får från den jourhavande förundersökningsledaren varierar och beror enligt jourhavande förundersökningsledare till stor del på hur mycket stöd de bedömer att patrullen behöver. För de ingripandepoliser som arbetat ett tag med Snabbare lagföring och därmed har förhållandevis stor erfarenhet blir samtalet till den jourhavande förundersökningsledaren främst en snabb avstämning och rapportering om att samtliga relevanta förstahandsåtgärder har vidtagits, snarare än hjälp och vägledning.

Om ett ärende är klart direkt på brottsplatsen slutunderrättar patrullen den misstänkta personen om innehållet i förundersökningen i samband med förhöret. Om ärendet inte kan avslutas direkt, till exempel för att ett analys svar inväntas, skickar den jourhavande förundersökningsledaren vanligtvis slutunderrättelsen till

den misstänkta personen via e-post, när förundersökningen är färdig. Eventuella analysvar brukar bifogas.

Att ärendet efter ingripandepolisernas utredningsåtgärder och dokumentation inte skickas vidare till lokalpolisområdet, utan stannar och avslutas i utredningsjouren, kan också antas bidra till en hög kvalitet på de tidiga utredningsåtgärderna och att ärenden kan avslutas snabbare. Det är ofta, men inte alltid, samma jourhavande förundersökningsledare som först svarar och ger vägledning via telefon när patrullen ringer och som sedan är fortsatt ansvarig för ärendet. De jourhavande förundersökningsledare som Brå följt under observationerna uttrycker att detta gör att de känner ett särskilt personligt engagemang och ett större ansvar för ärendets kvalitet som helhet. Om inte allting görs rätt från början är det de själva eller någon av deras närmsta kollegor som drabbas, inte en utredare någon annanstans i organisationen.

Delaktighet och återkoppling

En annan central del av försöksverksamheten är återkoppling. Återkopplingen till poliser i yttre tjänst tar sig uttryck på flera sätt, inte minst genom den direkta återkoppling som ges av jourhavande förundersökningsledare via telefon i samband med ingripandet och vid den avrapportering som följer på ingripandet. Vid flera arbetspass inom ingripande- och jourverksamheten har Brå observerat hur de jourhavande förundersökningsledarna löpande ger konstruktiv återkoppling om utredningsinsatser och avrapportering. Ingripandepoliserna beskriver också att de upplever ett klimat där det är enkelt att vända sig till de jourhavande förundersökningsledarna med frågor, och att man oftast blir väldigt bra bemött. Det verkar dock inte som att ingripandepoliserna alltid uppfattar detta som återkoppling. I enkäten anger drygt hälften att de sällan eller aldrig får återkoppling från en jourhavande förundersökningsledare.

En annan del av återkopplingen är att poliser i yttre tjänst får domar och information om strafförelägganden skickade till sig, gällande de ärenden som de arbetat med. I enkäten svarar 96 procent av ingripandepoliserna att de någon gång fått återkoppling i ett ärende i form av en dom eller ett strafföreläggande. Denna återkoppling kan bidra till att synliggöra ingripandepolisernas centrala del i utredningen och den eventuella lagföringen av den misstänkta personen. Flera av de poliser som Brå följt under arbetspass uttrycker att det är motiverande att se de snabba reaktionerna på brotten.

Brå uppfattar att de särskilda verktygen fullmakt för strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning gör det möjligt för den yttre polisen att lättare se helheten i ett ärende, vilket bidrar till en känsla av

delaktighet. Vid användningen av fullmakt för strafföreläggande är det till exempel polisen i yttre tjänst som informerar den misstänkta personen om bötessumman. Och vid tillgänglighetsdelgivning är det polisen i yttre tjänst som informerar den misstänkta personen om den preliminära tiden för huvudförhandling. Den sannolika konsekvensen av brottet blir synlig direkt, och det blir påtagligt för polispatrullen att deras ingripande och utredning på plats har betydelse. Av enkätsvaren till poliser i yttre tjänst framgår också att de är väldigt positiva till de särskilda verktygen; nästan alla anger att det stämmer mycket eller ganska bra att fullmakt för godkännande av strafföreläggande samt tillgänglighetsdelgivning är bra verktyg.

Återkopplingen och känslan av delaktighet inom försöksverksamheten kan antas bidra till den generellt positiva inställningen till Snabbare lagföring bland poliser i yttre tjänst. Denna inställning framkommer både i observationerna och i enkäten. I enkäten svarar 89 procent att det stämmer mycket eller ganska bra att de har en positiv inställning till försöksverksamheten, och 84 procent att arbetet är givande. Dryga 60 procent menar också att Snabbare lagföring har ökat deras motivation att arbeta med mängdbrott.

Lärande och utveckling

Återkopplingen är också viktig för polisernas lärande och utveckling. Ingripandepoliserna beskriver själva att deras utredningskompetens har förbättrats i och med arbetet med Snabbare lagföring. Detta är en bild som delas av de jourhavande förundersökningsledarna. I intervjuer med förundersökningsledare på lokalpolisområdena uttrycks uppfattningen att detta lärande även påverkat kvaliteten i utredningar som inte handlagts inom Snabbare lagföring. De märker att fler och bättre utredningsåtgärder är gjorda i de ärenden som kommer in till lokalpolisområdet, och att det ofta framgår tydligt vad som är kvar att göra.

”Det blir inte det här att man börjar om från början igen, utan det finns uppgifter. Det finns uppgifter så att man kan fortsätta föra den här utredningen framåt. På mycket kortare tid.”

Utöver den löpande återkopplingen har poliser i yttre tjänst även fått utbildning om arbetssätten och verktygen inom Snabbare lagföring. Utbildningarna har innefattat genomgångar av centrala tidiga utredningsåtgärder och vad som är viktigt för att undvika vanliga misstag.

Minskad ärendesamordning

Tidigare i kapitlet beskrevs att man inom försöksverksamheten Snabbare lagföring gör avsteg från bland annat polisens ordinarie rutin med ärendesamordning. I intervjuer och observationer är

ingripandepoliser såväl som förundersökningsledare positiva till den avvikande rutinen att begränsa ärendesamordningen och menar att det har stor betydelse för möjligheterna att utreda och avsluta enkla ärenden snabbt.

Den begränsade ärendesamordningen har i huvudsak betydelse för arbetet med brottsaktiva personer, och en intervjuperson menar att det inte hade varit möjligt att tillämpa Snabbare lagföring på brottsaktiva personer om polisen hade behövt samordna ärenden enligt ordinarie rutin.

En intervjuperson beskriver att med de ordinarie rutinerna för ärendesamordning hamnar nyinkomna enkla ärenden i hög tillsammans med gamla mer svårutredda ärenden. Det blir lätt stora högar som är svåra att avsluta och utredningen drar ut på tiden. Samma sak uttrycks av en ingripandepolis under Brås observation.

”Det känns som att de i stort sett är straffria. De kan fortsätta att begå brott och ingenting händer. Det bara ligger och skvalpar i MR [misstankeregistret].”

Med den avvikande rutinen för ärendesamordning läggs ärenden inte i hög i samma utsträckning. Flera poliser uttrycker därför att de är positiva till en slopad ärendesamordning för enkla ärenden, för då kan man åtminstone avsluta dessa ärenden, så att gärningspersonen blir lagförd för någonting av allt det hen är misstänkt för. Detta bidrar också till ingripandepolisens ökade motivation att arbeta med dessa typer av brott.

Snabba forensiska och rättsmedicinska analyser

Även Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Rättsmedicinalverket (RMV) är involverade i försöksverksamheten Snabbare lagföring. Enligt intervjuer med representanter för dessa verksamheter har det inte införts några särskilda arbetssätt eller verktyg för att korta handläggningstiderna, utan ärenden har hanterats inom ordinarie verksamhet. På RMV har det dock krävts en viss prioritering av ärendena inom Snabbare lagföring, för att kunna säkra de korta handläggningstiderna. På NFC är omloppstiden för dessa enkla analyser redan tillräckligt kort och man har inte behövt hantera Snabbare lagföring på något särskilt sätt.

Både NFC och RMV har också bidragit med material till, och i några fall även deltagit vid, utbildningar av poliser i Snabbare lagföring. Fokus i dessa utbildningar har varit att minska felhanteringen och klargöra vilka analyser som ska begäras för att analyserna ska bli mer effektiva.

Hur har Snabbare lagföring fungerat på åklagarkamrarna?

Smidig och skyndsam handläggning inom Snabbare lagföring

I intervjuer med personal på åklagarkamrarna beskrivs hur misstankar inom Snabbare lagföring prioriteras, och att det är därför det går så snabbt. Dessa misstankar bereds och beslutas oftast samma dag som de kommer in till åklagarkammaren. De beskriver också att det finns förutsättningar att hantera just dessa misstankar snabbt – det är enkla ärenden utan krångliga utredningar och det finns tydliga rutiner för hur de ska hanteras. Att man inte samordnar i samma utsträckning som i ordinarie verksamhet gör också handläggningen enkel och smidig för åklagarna och möjliggör en skyndsam hantering inom Snabbare lagföring. De behöver inte förhålla sig till och invänta eventuella övriga öppna ärenden med samma misstänkta, utan kan väcka åtal direkt.

En upplevd positiv effekt av fullmakt för godkännande av strafföreläggande

Den andra avgörande förändringen för åklagarna är tillämpningen av fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Inställningen till denna fullmakt är mycket positiv bland intervjupersonerna från åklagarkamrarna och man upplever att det möjliggör en snabb och smidig hantering av strafförelägganden. I det vanliga förfarandet för strafföreläggande, när det ska godkännas av den misstänkta personen, händer det relativt ofta att åklagarna inte får tillbaka något godkännande. Om de inte fått något svar inom tre månader från utfärdat strafföreläggande, tar de ett nytt beslut och väcker åtal, och det riskerar då att bli en långdragen process i domstol. Med fullmakt inom Snabbare lagföring får de alltid tillbaka ett godkännande från polisens ombud och det går snabbt.

Strafförelägganden utfärdas framförallt när det finns en påskriven fullmakt

Det finns inte utfärdade fullmakter i samtliga ärenden inom försöksverksamheten där strafföreläggande hade kunnat vara aktuellt. Det beror dels på att fullmakt inte tillämpas på alla brottstyper där strafföreläggande formellt är möjligt att utfärda (till exempel ringa narkotikainnehav), dels på de bedömningar som polisen och misstänkta personer gör i samband med ingripandet. Polisen kan till exempel göra en annan bedömning än vad åklagare skulle ha gjort, vad gäller förutsättningarna för strafföreläggande och den miss-

tänkta personen kan välja att inte skriva på en fullmakt för strafföreläggande. I de fall den misstänkta personen förekommer i andra, pågående ärenden föreslår polisen heller ingen fullmakt för godkännande av strafföreläggande. I de ärenden det inte blir någon fullmakt ger polisen istället information om tillgänglighetsdelgivning och datum för detta.

Enligt intervjupersonerna från åklagarkamrarna har man under pågående försöksverksamhet beslutat om en rutin att endast utfärda strafföreläggande när det finns en påskriven fullmakt för godkännande. När det inte finns någon fullmakt ska åklagaren istället väcka åtal. Detta även om det formellt hade varit möjligt att utfärda strafföreläggande och man inom ordinarie verksamhet hade gjort just det i motsvarande situation. Enligt strafföreläggandekungörelsen (1970:60) bör strafföreläggande utfärdas när det finns förutsättningar.

Eftersom det i försöksverksamheten ofta finns en tillgänglighetsdelgivning, och processen i tingsrätten därför går snabbt, har man bedömt att åtal blir mer tidseffektivt än ett strafföreläggande utan fullmakt. Finns det ingen fullmakt är risken stor att den misstänkta inte hör av sig och godkänner strafföreläggandet, vilket skapar långa ledtider. Precis som i ordinarie verksamhet kan det då bli en långdragen process när datum för tillgänglighetsdelgivning har passerat och inte kan användas av domstolen.

Hur har Snabbare lagföring fungerat på tingsrätterna?

Positiv inställning till tillgänglighetsdelgivningen

För verksamheten i tingsrätterna är tillgänglighetsdelgivningen, och polisens bokning av preliminära tider för huvudförhandling, de stora förändringarna i och med Snabbare lagföring (se ovan). I intervjuer med personal på tingsrätterna – dömande personal och handläggare – framkommer en positiv bild av tillgänglighetsdelgivningen, som ju innebär att personen anses vara delgiven direkt i samband med att handlingarna finns tillgängliga i tingsrätten. Vid förenklad delgivning, som annars används om möjligt, skickas handlingarna med post, och personen anses vara delgiven först efter två veckor. Dessutom har domstolen inte alltid aktuell adress till den tilltalade, och handlingarna kan komma i retur med posten. Delgivningen blir då en arbetskrävande och tidsödande process.

En intervjuperson menar att arbetet med att få tag på tilltalade personer för att delge dem stämningar är en av de mest tidskrävande arbetsuppgifterna för domstolshandläggare. Hen menar också att det

finns tilltalade som med flit håller sig undan, och att man inte lyckas delge dem. Med tillgänglighetsdelgivning är de delgivna ändå, och målet kan avgöras.

Den övergripande positiva inställningen till tillgänglighetsdelgivning illustreras också av det här citatet:

”Den delgivningsformen, den vill man gärna införa på allt.”

Förbokad tid för huvudförhandling mer problematiskt

När det gäller de reserverade tiderna för huvudförhandlingar inom Snabbare lagföreläsning är den positiva bilden inte riktigt lika entydig. Intervjupersonerna beskriver att förfaringsättet har en stor betydelse för de korta handläggningstiderna inom försöksverksamheten, men till skillnad från tillgänglighetsdelgivningen innebär de reserverade tiderna snarare en prioritering av mål inom Snabbare lagföreläsning som kan ske på bekostnad av övrig verksamhet (se vidare kapitel 5). Hur många tider som reserveras för mål inom Snabbare lagföreläsning och hur stort inflödet av snabbspårsmål är varierar mellan tingsrätterna.

Många mål avgörs på handlingarna

Alla de tider för huvudförhandling som polisen bokar in i samband med brottet används sedan inte av tingsrätten. Anledningen till detta är att många (50 %) av tingsrättens mål inom Snabbare lagföreläsning avgörs på handlingarna, det vill säga baserat på den skriftliga bevisningen, istället för genom muntlig förhandling. När en domare avgör målet på handlingarna behövs inte den inbokade förhandlingstiden. Polisen har dock vid brottstillfället ännu inte vetskap om vilka ärenden som senare kommer att avgöras på handlingarna.

För att inte riskera att en allt för stor andel av huvudförhandlingstillfällena ska stå tomma och outnyttjade, låter tingsrätten polisen boka upp fler förhandlingstider än vad tingsrätten egentligen har möjlighet att hantera. Detta alltså eftersom de räknar med att ett visst antal av dessa tider ändå inte kommer att användas (vad detta kan få för konsekvenser för tingsrättens verksamhet diskuteras i kapitel 7).

Att en stor andel av alla mål inom Snabbare lagföreläsning avgörs på handlingarna beror delvis på den rutin åklagarna tagit fram inom försöksverksamheten – att endast utfärdade strafföreläggande när det finns en påskrivnen fullmakt. I övrigt väcker de åtal. I dessa fall rekommenderar åklagaren oftast att tingsrätten avgör målet på handlingarna.

För att de mål inom Snabbare lagföreläsning som avgörs på handlingarna inte ska dra ut på tiden, har tingsrätterna satt upp särskilda tidsfrister för avgörandet, på en till två veckor. Även här sker alltså en

prioritering. En intervjuperson menar att det behövs en prioritering även av de mål inom Snabbare lagföring som avgörs på handlingarna. Dessa mål riskerar annars att bli liggande onödigt länge och ta längre tid än mål som avgörs vid förhandling.

Utöver att det införts frister för avgörande på handlingarna inom försöksverksamheten har man, för att korta ner handläggningstiden, även förkortat den tid som den tilltalade personen har på sig att begära att målet ska avgöras vid en huvudförhandling i stället för på handlingarna, från 14 till 8 dagar.

Minskad målsamordning

I likhet med hanteringen inom polisen och åklagarkamrarna så har man i tingsrätterna en annan rutin för samordning än vad som gäller i ordinarie verksamhet. I Solna och Attunda tingsrätter har man valt att samordna mål inom Snabbare lagföring, om den tilltalade personen förekommer i ett annat mål med bokad huvudförhandling inom en månad från det att det nya målet inkom till tingsrätten. Om det andra målet däremot ligger längre fram i tiden, samordnas målen inte inom Snabbare lagföring.

En intervjuperson beskriver att en förutsättning för snabb lagföring är att samordning inte sker enligt ordinarie rutin. Hen menar att man inom Snabbare lagföring, genom att undvika samordning, slipper tilläggsstämningar med saker som kanske ännu inte är delgivna och som kommer att ta lång tid att avsluta. Man kan då avsluta det som kommer in istället för att det samordnas och blir liggande.

”Man slipper gamla surdegar som bara växer.”

En konsekvens av den nya rutinen för målsamordning inom försöksverksamheten, tillsammans med den minskade samordningen hos polis och åklagare, är ett ökat målinflöde med ökad administration, fler mål att avgöra och fler domar att skriva som följd (se vidare kapitel 5).

Förändringar i hanteringen av Kriminalvårdens personutredningar

Tidigare i kapitlet beskrivs en rutin inom Snabbare lagföring för att begära om personutredning ska komma till frivården från en åklagare tidigare i processen och att frivården på så sätt ska få tillräckliga utredningstider utan att den totala handläggningstiden förlängs. Enligt intervjupersoner på frivården har begäran om personutredning dock endast inkommit från åklagare vid ett fåtal tillfällen, och rutinen med en tidig begäran från åklagare verkar inte tillämpas i särskilt stor utsträckning.

I begäran om personutredning anges datum för när personutredningen ska vara klar. För personutredningar inom Snabbare lagföring upplever intervjupersonerna på frivården att de får betydligt kortare tid på sig än för övriga liknande ärenden. Som en konsekvens av detta blir handläggningstiderna på frivården korta, eftersom verksamheten där får prioriteras utifrån det datum de ska vara klara enligt skickad begäran. För att klara de korta tidsramarna inom Snabbare lagföring har man börjat kontakta klienter via telefon istället för brev, för att kalla dem till möten. En annan anpassning är att klienter inom Snabbare lagföring oftast endast får en chans att komma till mötet. Om klienten inte dyker upp görs inget ytterligare försök, vilket hade varit fallet om man hade haft mer tid. I de fall det inte blir något personligt möte blir det inte heller någon personutredning, utan istället skrivs ett myndighetsyttrande baserat på registeruppgifter om klienten. Frivården kan i dessa fall inte ge rekommendationer om frivårdspåföljder. I jämförelse med personutredningar innebär myndighetsyttrandet oftast sämre underlag för domstolens bedömning av eventuell frivårdspåföljd. Enligt uppgifter från frivården är det betydligt vanligare inom Snabbare lagföring än i den ordinarie verksamheten, där handläggningstiderna är längre, att det inte blir något klientmöte och därmed inte heller någon regelrätt personutredning. Vid Stockholms stads frivårdskontor har cirka 50 procent av de begärda personutredningarna inom Snabbare lagföring resulterat i ett myndighetsyttrande. Detta kan jämföras med samtliga begärda personutredningar i Stockholms stad, där andelen yttranden är cirka 25–30 procent.

I de fall klienten dyker upp till mötet upplevs förutsättningarna dock ofta vara bättre inom Snabbare lagföring än i ordinarie verksamhet. De korta handläggningstiderna i tidigare delar av rättskedjan innebär att brottstillfället ligger nära i tid, att problembilden fortfarande är aktuell och att klienterna är mer motiverade än om brottet legat långt tillbaka i tiden. Däremot är tiderna för korta när frivården vill planera för kontraktsvård då möten även behövs med läkare och beroendevård. I dessa fall räcker sällan tiden till, även när klienten kommer till det kallade mötet med frivården (se vidare kapitel 7).

Implementering och myndighetssamverkan

En fungerande myndighetssamverkan är en förutsättning för stora delar av Snabbare lagföring. Det gäller bland annat fullmakt för strafföreläggande, tillgänglighetsdelgivning och återkoppling. Inom försöksverksamheten Snabbare lagföring har samverkan skett och sker i planerings- och införandestadiet såväl som i den löpande verksamheten. Samverkan har också skett på olika nivåer inom de

inblandade myndigheterna: på operativ nivå med konkreta problem och lösningar och på mer strategisk nivå med övergripande frågor.

En intervjuperson som arbetar operativt i den löpande verksamheten i tingsrätten menar att man generellt sett har dålig kunskap om varandras verksamheter. Genom det gemensamma arbetet i försöksverksamheten har man fått bättre förståelse, och man är då också mer benägen att anpassa sin egen verksamhet till förmån för helheten.

En annan intervjuperson är inne på samma linje och tror att anledningen till att både det initiala införandet och den löpande verksamheten har varit lösningsorienterade handlar om att mycket av samverkan skett på en operativ nivå. De personer som arbetar i verksamheten (linjen) på de olika myndigheterna har suttit tillsammans och diskuterat konkreta verksamhetsfrågor och hittat lösningar som fungerar.

”Om de hade suttit på Noa och tagit fram det här – då hade de aldrig kommit på de här finesserna på skruv- och mutternivå.”

Mycket av den löpande operativa samverkan sker på återkommande återkopplingsmöten. Här finns representanter för de myndigheter och verksamheter som verkar operativt inom försöksverksamheten och det finns utrymme att diskutera avvikelser, problem och lösningar. Sedan försöksverksamheten utvidgades till hela polisområde Stockholm nord, och därmed också deltagarantalet på återkopplingsmötena vuxit, har det blivit svårare att ha de konstruktiva diskussioner som man hade under försöksverksamhetens inledande skeden. Flera av de personer som var med från början och drev på har också försvunnit, och det märks.

”Det är en utmaning att upprätthålla den här nivån där alla känner sig intresserade och engagerade – att det håller över tid.”

Men återkopplingsmötena fyller fortfarande en viktig funktion, att det finns ett sammanhang där det kan skapas förståelse för varandras verksamheter och där man kan hitta gemensamma lösningar.

”Under de åren jag har jobbat som polis, 10 år, har jag aldrig varit med om att man kan sitta i ett sådant här forum och prata med en åklagare eller en domstol om saker som rör verksamheten och hur man ska utveckla och sådär.”

3. Omfattning och handläggningstider inom Snabbare lagförelse

I detta kapitel beskrivs inflödet av misstankar som handlagts inom försöksverksamheten Snabbare lagförelse och i vilken utsträckning man har tillämpat Snabbare lagförelse i de fall det potentiellt hade varit möjligt. Olika aspekter av handläggningen redovisas också, såsom andelen nedlagda misstankar, andelen lagförelser samt påföljderna vid lagförelse. Utöver det redovisas utvecklingen av handläggningstiderna för dessa misstankar över tid.

I kapitlet görs inga jämförelser med misstankar utanför snabbförelset. En sådan jämförelse blir lätt missvisande, eftersom skälen till att dessa inte handläggs som Snabbare lagförelse också kan utgöra skäl till att de tar längre tid att utreda och handlägga. I kapitel 4 görs en jämförelse över tid och mellan områden, av alla misstankar som handlagts inom försöksområdena och i ett kontrollområde.

Data sträcker sig över tidsperioden 29 januari 2018–30 september 2019. För handläggningstider samt i de analyser som rör beslut av åklagare och tingsrätt inkluderas dock bara misstankar som registrerats till och med 31 juli 2019. Dessa har sedan följts upp till och med 30 september 2019.

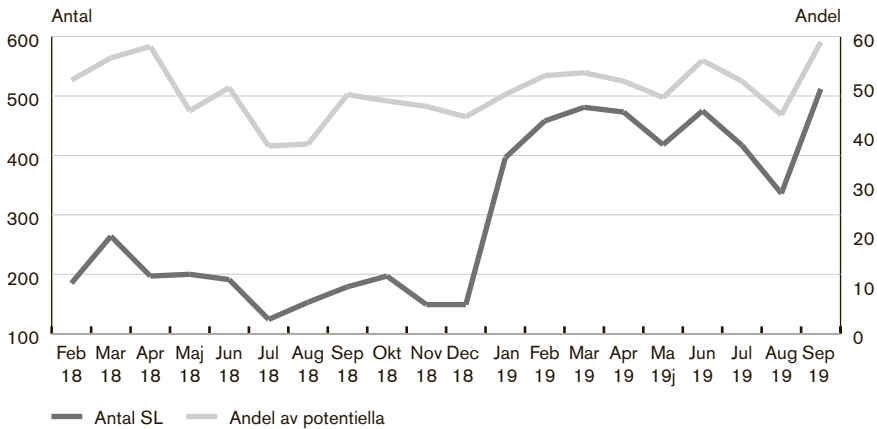
Omfattningen av misstankar inom snabbförelset har ökat

Sedan försöksverksamhetens start har knappt 6 000 misstankar handlagts inom Snabbare lagförelse. Under 2018 rörde det sig om cirka 200 handlagda misstankar per månad (figur 2). Antalet misstankar steg kraftigt i och med utvidgningen av Snabbare lagförelse i januari 2019, och under 2019 låg antalet misstankar på mellan 400 och 500 per månad. Medelålder och könsfördelning är desamma för

misstankar inom snabbförfarandet som för andra liknande misstankar (där huvudbrottet i ärendet är någon av referensbrottstyperna).

Av alla potentiella misstankar⁵ varierar andelen misstankar inom snabbförfarandet mellan 40 och 60 procent, och är generellt på en något högre nivå 2019 än 2018.⁶ Både antalet och andelen misstankar som handläggs inom Snabbare lagföring är mindre under sommar-månaderna, sannolikt på grund av en annan bemanning under semesterperioder.

Figur 2. Totalt antal misstankar och andel (%) misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring, av alla potentiella¹ misstankar, under perioden februari 2018–september 2019.



¹ Potentiella misstankar är alla misstankar som registrerats inom försöksområdet under den studerade tidsperioden, och där huvudbrott i ärendet är någon av referensbrottstyperna

Totalt under undersökningsperioden har flest misstankar registrerats i Rinkeby (tabell 1). Av alla potentiella misstankar 2018 är andelen misstankar som handlagts inom snabbförfarandet högst i Solna (48 %) och lägst i Täby (36 %). Även 2019 används Snabbare lagföring som mest i Solna (63 %). Norrtälje ligger lägre (39 %) än övriga lokalpolisområden och övriga lokalpolisområden har en andel kring 50 procent.

⁵ Potentiella misstankar är alla misstankar som registrerats inom försöksområdet under den studerade tidsperioden, och där huvudbrott i ärendet är någon av referensbrottstyperna (se lista i avsnittet Metod och material i kapitel 1).

⁶ En analys av inflödet av misstankar inom referensbrottstyperna visar att dessa har ökat generellt över tid. Polisinitierade brott (rattfylleri, narkotikabrott och olovlig körning) har dock inte ökat mer i försöksområdena än utanför, vilket tyder på att Snabbare lagföring inte lett till ett ändrat arbets-sätt i syfte att öka antalet ärenden som kan handläggas som snabbspår.

Att misstankar som hade kunnat ingå i försöksverksamheten inte alltid gör det, bekräftas också av ingripandepolisernas enkätsvar. Cirka 70 procent har svarat att det åtminstone vid något tillfälle⁷ har hänt att ett ärende som de själva bedömt skulle passa inom Snabbare lagföring ändå inte blivit ett sådant ärende. Några anledningar till detta som nämns av flera ingripandepoliser är okunskap och brist på vilja hos den jourhavande förundersökningsledaren, tidsbrist och hög arbetsbelastning hos både ingripandepolisen och jourhavande förundersökningsledare samt hög berusningsgrad eller psykisk sjukdom hos den misstänkta gärningspersonen.

Tabell 1. Antal misstankar och andel (%) misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring, av alla potentiella¹ misstankar år 2018 respektive januari–september 2019, uppdelat på lokalpolisområde. Inom parentes även det aktuella lokalpolisområdets andel i procent av det totala antalet misstankar inom Snabbare lagföring, för respektive period.

LPO	2018		2019	
	Antal (%)	Andel av potentiella	Antal (%)	Andel av potentiella
Rinkeby	878 (46,2)	44,2	773 (20,0)	50,6
Solna	638 (33,6)	48,1	667 (17,3)	62,9
Täby	383 (20,2)	35,8	409 (10,6)	52,3
Järfälla			610 (15,8)	51,6
Norrtälje			319 (8,3)	38,8
Sollentuna			516 (13,4)	51,6
Vällingby			566 (14,7)	50,1
Totalt	1899 (100)	43,3	3860 (100)	51,4

¹ Potentiella misstankar är alla misstankar som registrerats inom försöksområdet under den studerade tidsperioden, och där huvudbrott i ärendet är någon av referensbrottstyperna.

De vanligaste brottstyperna inom Snabbare lagföring är narkotikabrott, stöld från butik (inklusive ringa) och olovlig körning (inklusive grov). En lägre andel rör rattfylleri (inklusive grovt rattfylleri och drograttfylleri) (se tabell 2). I kategorin ”övriga brott” ryms ett stort antal brottstyper, varav många bara förekommer en gång. De vanligaste brottstyperna inom den kategorin är skadegörelse, olaga intrång, hot mot tjänsteman, överlåtelse av narkotika samt brott mot vapenlagen⁸.

⁷ I enkäten svarar 64,5 % av ingripandepoliserna att detta hänt vid enstaka tillfälle, och 5,8 % svarar att detta har hänt flera gånger.

⁸ Avser annat än skjutvapen, exempelvis tårgasspray och elpistol.

Tabell 2. Antal och andel (%) misstankar inom Snabbare lagföring 2018 och 2019, fördelat på brottstyp.

Brottstyp	2018		2019	
	Antal	Andel %	Antal	Andel %
Stöld från butik, inklusive ringa	516	25,7	804	20,3
Narkotikabrott, innehav	422	21,0	812	20,5
Narkotikabrott, eget bruk	264	13,2	729	18,4
Olovlig körning, inklusive grov	334	16,7	573	14,4
Rattfylleri, inklusive grovt	129	6,4	362	9,1
Rattfylleri, narkotika	86	4,3	204	5,1
Brott mot knivlagen	72	3,6	161	4,1
Övriga vägtrafikbrott	91	4,5	172	4,3
Våldsamt motstånd	16	0,8	16	0,4
Övriga brott	76	3,8	133	3,4
Totalt	2 006	100	3 966	100

Användningen av Snabbare lagföring har ökat för de flesta brottstyper mellan 2018 och 2019 (se tabell 2.1, bilaga 2), dock ej stöld från butik. År 2019 handlades 57 procent av alla misstankar om stöld från butik inom snabbförandet (60 % 2018). Även för eget bruk av narkotika och rattfylleri (inklusive grovt) är andelen cirka 60 procent, och detsamma gäller för olovlig körning (inklusive grov) och drograttfylleri. För misstankar om brott mot knivlagen är andelen inom snabbförandet drygt 55 procent, och för innehav av narkotika handlades drygt 40 procent av alla potentiella misstankar inom snabbförandet.

Som ett led i utredningar av narkotikabrott och rattfylleri (vid misstanke om drograttfylleri och i vissa fall av rattfylleri med alkohol) skickas narkotikaprover för analys till Nationellt forensiskt centrum (NFC) och blod- eller urinprover skickas för analys till Rättsmedicinalverket (RMV). Under perioden januari 2018 till september 2019 har 919 snabbare lagföringsärenden⁹ analyserats av NFC och 1 149 av RMV. Av de ärenden som analyserats av NFC har 99 procent ett positivt analys svar, och motsvarande siffra för RMV är 85 procent.

I tabell 3 visas misstankarnas flöde genom hela rättskedjan, uppdelat på år. Av alla inkomna misstankar inom Snabbare lagföring redovisas cirka 80 procent till åklagare. Av de som redovisas till åklagare

⁹ Hos NFC och RMV är analysenheten ärenden. Detta till skillnad från uppgifter om polis, åklagarkammare och tingsrätt, där den redovisade enheten är brottsmisstankar. Uppgifter från NFC och RMV kan alltså inte kopplas till enskilda brottsmisstankar.

läggs ett fåtal ned. Andelen har dock ökat något mellan åren (från cirka 3 % till 6 %).

Av alla misstankar som ursprungligen inkommit till polisen är det cirka 57 procent som går hela vägen till åtal i tingsrätten. Resterande misstankar resulterar i strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.

Tabell 3. Misstankar inom Snabbare lagföring genom rättskedjan, år 2018 och januari–september 2019.

	Inflöde till polis	Nedlagda av polis ¹	Inflöde till åklagare ²	Nedlagda av åklagare ³	Inflöde till tingsrätt ²
2018	1 990	371 (18,6 %)	1 612 (81,0 %)	47	1 129 (56,7 %)
2019	3 966	692 (17,4 %)	3 054 (77,0 %)	181	2 238 (56,4 %)

1 Nedlagda inkluderar förundersökningen läggs ner, förundersökning inleds inte, misstänkt person avförs från utredningen och brottsmisstanken avslutas.

2 Har ett inkommet-datum alternativt stämningsdatum.

3 Nedlagda inkluderar misstanken avslutas, förundersökning läggs ned och åtal väcks ej.

Västerorts åklagarkammare har handlagt 92 procent av alla misstankar inom Snabbare lagföring. Anledningen till att så stor andel handläggs på Västerorts åklagarkammare är att det där finns en enhet, M-enheten, som hanterar mängdbrott som begås i hela Stockholms åklagarområde. Norrorts åklagarkammare handlade cirka 3 procent av alla snabbspår 2018, och knappt 7 procent 2019. Ett mindre antal misstankar handläggs också av Östersund, som är en av två åklagarkammare i landet med koncentrerad handläggning av trafikmål. Ett fåtal misstankar har handlagts av åklagarkammare utanför försöksverksamheten, sannolikt därför att de har samordnats med ett ärende utanför försöksverksamheten.¹⁰

Solna tingsrätt har handlagt den största delen av de misstankar inom Snabbare lagföring som avgjorts i tingsrätt, 77 procent 2018 och 54 procent 2019. Attunda tingsrätt handlade drygt 20 procent 2018 och 37 procent 2019. Norrtälje tingsrätt tillkom 2019 och har handlagt knappt 9 procent av alla misstankar som gått till domstol. Ett litet antal har handlagts av tingsrätter utanför försöksverksamheten.¹¹ Av de snabbare lagföringsmisstankar som avgjorts i tingsrätt 2019 hade 50 procent avgjorts på handlingarna. Det är en ökning sedan 2018, då andelen var 44 procent.

Ibland kan ett ärende behöva kompletteras med en personutredning genomförd av frivården. Under perioden har de två frivårdskontoren

¹⁰ Det rör sig om 27 av totalt 1 612 misstankar 2018, och 20 av totalt 3 054 misstankar 2019.

¹¹ Det rör sig om 18 av 1 129 misstankar 2018 och 11 av 2 238 misstankar 2019.

i Stockholms stad och i Stockholms län fått in totalt 79 begäranden om personutredning inom Snabbare lagföring. Dessa ärenden rörde främst stöld och rattfylleri.

Hög användning av de särskilda verktygen

Två särskilda verktyg har använts inom försöksverksamheten, straffföreläggande med fullmakt och tillgänglighetsdelgivning. Innebörden av dessa beskrivs i kapitel 2. Verktyget tillgänglighetsdelgivning började användas 1 maj 2018.

Knappt 20 procent av de misstankar som inkommit till åklagare resulterade i ett strafföreläggande. För de totalt 860 strafförelägganden som utfärdats inom försöksverksamheten fanns en fullmakt i 662 (77 %) av fallen (tabell 4). Användningen av fullmakt vid straffföreläggande har ökat betydligt mellan 2018 och 2019. Det hänger till stor del ihop med att antalet brottstyper där fullmakt kan användas har ökat.¹² Som andel av enbart de brottstyper där fullmakt får användas har också fullmakt använts i 85 procent av fallen 2018, och i 94 procent av fallen 2019. Den höga andelen fullmakter beror sannolikt på åklagarnas rutin att endast utfärda strafföreläggande inom Snabbare lagföring när det finns fullmakt (se kapitel 2).

Tabell 4. Antal och andel (%) strafförelägganden med fullmakt samt tillgänglighetsdelgivningar (TGD), år 2018 och januari–september 2019.

	Strafföreläggande		Till tingsrätt ¹	
	Totalt	Med fullmakt	Totalt	Med TGD
2018	329	177 (53,8 %)	771	513 (66,5 %)
2019	531	485 (91,3 %)	2 238	1 932 (86,3 %)
2018–2019	860	662 (77,0 %)	3 009	2 445 (81,3 %)

¹ Registrerade från 1 maj 2018.

Drygt hälften av alla misstankar har gått till domstol. I drygt 80 procent av fallen har tillgänglighetsdelgivning använts, eller var tänkt att användas¹³ (tabell 4). Tillgänglighetsdelgivning som delgivningssätt har ökat betydligt mellan 2018 och 2019. I en intern uppföljning uppmärksammar dock Domstolsverket att registreringen skiftat över tid (Domstolsverket 2019). Det innebär att man i början

¹² Från starten kunde fullmakt användas för stöld från butik, rattfylleri (alkohol) samt brott mot knivlagen. Under 2018 började fullmakt också användas vid olovlig körning, och från 2019 vid eget bruk av narkotika.

¹³ I tingsrätten registreras det delgivningssätt som man förväntar sig ska användas när målet inkommer. I vissa fall blir sedan det verkliga delgivningssättet ett annat.

av perioden i vissa fall registrerat faktisk delgivningsform snarare än den delgivningsform som registrerades när målet inkommit. Det finns därför en risk att tillgänglighetsdelgivning underskattas något under 2018 i jämförelse med 2019.

En anledning till att tillgänglighetsdelgivning inte alltid används är att utredningen tar längre tid än den ursprungliga bedömningen. Det kan leda till att det datum för tillgänglighetsdelgivning som angivits till den misstänkta personen, i samband med ingripandet, hinner passera innan åklagaren väcker åtal och ärendet når domstol. Då kan inte tillgänglighetsdelgivningen användas och rätten måste delge med en annan delgivningsform. En annan anledning är att polisen i samband med ingripandet gjort bedömningen att ärendet kommer att avslutas med strafföreläggande och inte avgöras i tingsrätt, men att åklagaren sedan gör en annan bedömning. Polisen har i dessa fall inte informerat om tillgänglighetsdelgivning eller bokat tid för huvudförhandling, och domstolen behöver då använda en annan delgivningsform.

De flesta misstankar går till åtal

Knappt 20 procent av alla misstankar inom Snabbare lagföring läggs ner av polisen.¹⁴ Cirka 1 procent leder till ordningsbot eller kontorsföreläggande¹⁵, och resten redovisas till åklagare.

Av de misstankar som når åklagare har andelen strafförelägganden minskat något mellan 2018 och 2019 (från drygt 20 till drygt 17 %), medan andelen som går till åtal har ökat (tabell 5). Detta tyder på att åklagarens rutin att inte ta beslut om strafföreläggande i ärenden där fullmakt inte använts har förstärkts under 2019, vilket också kunde ses i tabell 4. I ärenden där fullmakt inte används väljer åklagaren oftast att gå till åtal, eftersom det innebär snabbare handläggning än att vänta på att den misstänkte godkänner strafföreläggandet (se kapitel 2). Knappt 5 procent av misstankarna leder till åtalsunderlåtelse 2018, och cirka 3 procent 2019.

¹⁴ Detta inkluderar misstankar som fått något av följande polisiära beslut: förundersökningen läggs ner, förundersökning inleds inte, misstänkt person avförs från utredningen och brottsmisstanken avslutas.

¹⁵ Kontorsföreläggande används när den bötfällde personen inte kan eller vill godkänna boten direkt.

Tabell 5. Beslut av åklagare inom Snabbare lagföring, år 2018 och januari–juli 2019. Antal och andel (%).

Beslut	2018		2019	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Åtal	1 130	71,4	1 811	73,7
Strafföreläggande	329	20,8	426	17,3
Åtalsunderlåtelse	76	4,8	69	2,8
Nedlagda	47	3,0	153	6,2
Totalt	1 582	100	2 459	100

Av de misstankar som gått till tingsrätt och lett till ett avgörande har 97 procent bifallits och cirka 3 procent ogillats, både 2018 och 2019.

Den vanligaste påföljden är böter i tingsrätt

Av alla avslutade misstankar varierar andelen lagföringar mellan 70 procent och 80 procent under hela tidsperioden. Det finns dock ingen tydlig trend. Om man exkluderar misstankar som lagts ner av polis leder cirka 90 procent till en lagföring.

Av de misstankar som lett till en lagföring fördelar sig påföljderna enligt tabell 6. Den vanligaste påföljden är böter som följd av en dom i tingsrätt. Andelen har ökat mellan 2018 (57 %) och 2019 (66 %). Alla övriga påföljder har blivit mer ovanliga.

Tabell 6. Typ av påföljd för misstankar inom Snabbare lagföring år 2018 och januari–juli 2019. Antal och andel (%).

Beslut	2018		2019	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Strafföreläggande	329	24,4	426	20,2
Strafföreläggande	329	20,8	426	17,3
Böter (tingsrätt)	765	56,6	1 384	65,5
Villkorlig/skyddstillsyn	111	8,2	130	6,2
Fängelse	118	8,7	145	6,9
Övrigt	5	0,4	1	0,0
Totalt	1 351	100	2 113	100

Andelen strafförelägganden är högst bland misstankar som rör rattfylleri (42 %) och lägst för narkotikabrott (11 %). Andelen utdömda böter i tingsrätt är högst bland misstankar som rör narkotikabrott (80 %) och olovlig körning (68 %), samt lägst för rattfylleri (40 %). Fängelse är vanligast i fall som rör rattfylleri eller olovlig körning (11–12 %), och villkorlig dom är vanligast i fall som rör stöld från butik (16 %) (se tabell 2.2, bilaga 2).

Handläggningstider

I detta avsnitt redovisas totala handläggningstider från registrering av misstanken till avslut, handläggningstider för respektive myndighet samt andelen misstankar som avslutas inom olika antal veckor (se bilaga 1 för en närmare beskrivning av hur handläggningstiderna beräknats). För att handläggningstiderna ska vara jämförbara över tid gäller att de misstankar som inte avslutats inom 70 dagar sätts till 71 dagar. Detta inkluderar de misstankar som inte har avslutats vid datauttaget. Metoden leder till att handläggningstiderna underskattas. Dock blir underskattningen betydligt mindre än vad den skulle ha blivit om dessa misstankar i stället exkluderats. Vi använder genomgående måttet medianantal dagar, eftersom medelvärdet lätt blir missvisande för utfall som inte är normalfördelade.

Observera att vi i detta avsnitt enbart beskriver handläggningstider för misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring, utan att jämföra med handläggningstider för liknande ärenden före införandet av försöksverksamheten. Effekten av försöksverksamheten på handläggningstiderna undersöks i kapitel 4.

Bättre måluppfyllelse över tid

I tabell 7 redovisas andelen misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring och som avslutats inom olika antal veckor. I början av försöksverksamheten fanns ett mål på högst tio veckor och sedan maj 2018 är målet att misstankar ska avslutas inom sex veckor. Redovisningen är uppdelad på kvartal¹⁶. Tabellen visar på en gradvis förbättring. Under det första kvartalet 2018 var 35 procent av misstankarna avslutade inom sex veckor och 56 procent inom tio veckor. Från och med 2019 är andelen som avslutas inom tio veckor närmare 90 procent, och från andra kvartalet 2019 är andelen som avslutas inom sex veckor cirka 65 procent. Andelen som avslutas mycket snabbt – inom två veckor – varierar något över tid, men det finns ingen tydlig trend (den låga andelen det tredje kvartalet 2019 beror troligen på att enbart sommarmånaden juli ingår).

¹⁶ För det första kvartalet 2018 ingår bara februari–mars, och för det tredje kvartalet 2019 ingår bara juli.

Tabell 7. Andel (%) misstankar inom Snabbare lagföring som avslutats inom olika tidrymder.

	2018				2019		
	Feb-mar	Apr-juni	Juli-sep	Okt-dec	Jan-mar	Apr-juni	Juli
Inom 2 veckor	12,1	17,1	20,4	17,2	16,5	11,8	6,8
Inom 4 veckor	23,4	31,5	36,2	34,1	37,0	36,5	32,0
Inom 6 veckor	34,6	44,8	56,6	62,3	61,4	64,1	64,9
Inom 8 veckor	45,0	56,6	72,4	77,4	80,4	82,5	84,0
Inom 10 veckor	55,9	63,9	80,7	81,5	87,7	88,1	90,8

Det finns en stor skillnad i måluppfyllelse mellan olika brottstyper. För brottstyper där förutsättning finns att avsluta ärendet på plats (stöld från butik och rattfylleri med alkohol) avslutas en relativt stor andel redan efter två veckor. Av de misstankar som rör stöld från butik avslutas 85 procent, och av de misstankar som rör rattfylleri med alkohol avslutas 88 procent inom sex veckor 2019. Måluppfyllelsen är lägst för misstankar om drograttfylleri, och den har också minskat något mellan 2018 och 2019. Det skulle delvis kunna bero på långa väntetider på analysvar från RMV – mediantiden för analysvar är dock bara 6 dagar, varför den låga måluppfyllelsen måste ha fler orsaker. En större andel misstankar än 2018 avslutas dock inom tio veckor.

Tabell 8. Andel (%) misstankar inom Snabbare lagföring som avslutats inom 2, 6 och 10 veckor, uppdelat på brottstyp och år (2018 och januari-mars 2019).

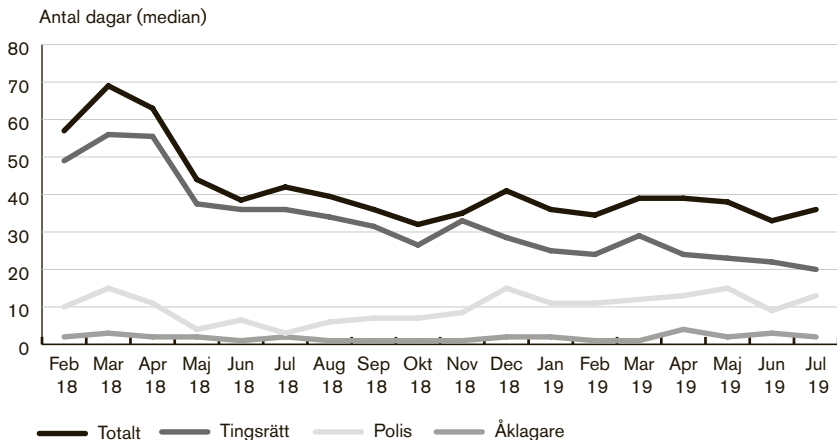
		Stöld från butik	Rattfylleri (alkohol)	Rattfylleri (narkotika)	Olovlig körning	Narkotika (bruk och innehav)
2018	Inom 2 veckor	30,9	46,1	1,8	13,3	1,8
	Inom 6 veckor	67,1	70,4	33,9	49,3	34,5
	Inom 10 veckor	79,2	80,0	64,3	69,2	65,3
2019	Inom 2 veckor	24,0	36,9	0,0	13,9	1,5
	Inom 6 veckor	84,6	87,6	29,0	65,6	47,2
	Inom 10 veckor	94,4	94,9	7,0	88,4	86,3

De särskilda verktygen har en stor betydelse för måluppfyllelsen. Av de misstankar som gått till tingsrätt, och där tillgänglighetsdelgivning använts, har 61 procent avslutats inom sex veckor, jämfört med bara 10 procent i de fall tillgänglighetsdelgivning inte har använts. Strafföreläggande med fullmakt har avslutats inom sex veckor i hela 97 procent av fallen, jämfört med 53 procent när fullmakt inte finns.

Minskade totala handläggningstider

Den totala handläggningstiden för misstankar som hanterats inom Snabbare lagföreläggande har minskat betydligt över tid (figur 3). Fram till april 2018 var den totala handläggningstiden mellan 60 och 70 dagar, varefter den minskade till cirka 44 dagar för misstankar som registrerades under maj 2018, den månad då tillgänglighetsdelgivning infördes. Sedan juni 2018 har den totala handläggningstiden varierat mellan cirka 35 och 40 dagar.

Figur 3. Handläggningstid totalt samt interna handläggningstider för misstankar inom Snabbare lagföreläggande, medianantal dagar februari 2018–juli 2019.



Denna gradvisa förbättring ses inte för alla interna handläggningstider. Handläggningstiden inom polisen för misstankar som handlagts inom Snabbare lagföreläggande har fluktuerat något över tid och var som lägst runt 3–6 dagar under maj till augusti 2018. Under 2019 ligger handläggningstiden inom polisen relativt stabilt på strax över 10 dagar. Handläggningstiderna hos åklagare för de misstankar som handläggs inom Snabbare lagföreläggande har varit mycket korta under hela tidsperioden. Det tyder på att försöksverksamheten för båda dessa verksamheter gett en omedelbar effekt på handläggningstider och att det troligen inte finns förutsättningar att minska handläggningstiderna ytterligare.

Den interna handläggningstiden är längst inom tingsrätterna. I starten av tidsperioden var mediantiden över 50 dagar. Införandet av tillgänglighetsdelgivning (maj 2018) påverkade handläggningstiden drastiskt, men även efter detta har handläggningstiden fortsatt att sjunka, och ligger på cirka 20 dagar i slutet av tidsperioden.

Hos NFC är mediantiden för ärenden inom försöksverksamheten 3 dagar, under hela perioden. Hos RMV är mediantiden 6 dagar. Mediantiden för personutredningar inom försöksverksamheten är 10 dagar. Dessa handläggningstider är betydligt kortare än för ärenden som handlagts i den ordinarie verksamheten.

Sammanfattning

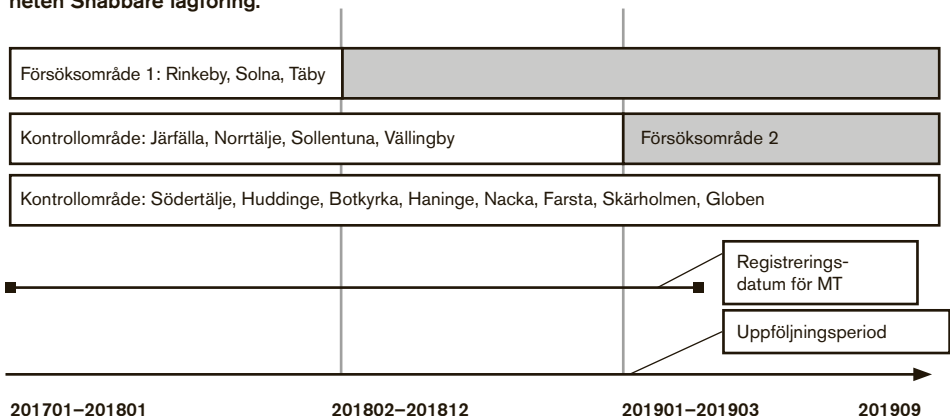
- Av alla potentiella misstankar varierar den andel som handläggs inom snabbförfarandet mellan 40 och 60 procent, och ligger generellt på en något högre nivå 2019 än 2018.
- De vanligaste brottstyperna inom Snabbare lagföring är narkotikabrott, stöld från butik (inklusive ringa) och olovlig körning.
- Av alla misstankar som avslutats läggs cirka 20 procent ned av polisen och knappt 75 procent leder till en lagföring.
- Den vanligaste påföljden är böter som följd av en dom i tingsrätt, och andelen har ökat mellan 2018 och 2019. Alla övriga påföljder har minskat andelsmässigt.
- Användningen av de särskilda verktygen fullmakt för strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning är hög, och ökar under tidsperioden. År 2019 används fullmakt i över 90 procent av alla beslut om strafföreläggande. Att andelen ökat beror också på att åklagarna inte utfärdar strafföreläggande om fullmakt saknas. Tillgänglighetsdelgivning används i över 80 procent av alla misstankar som gått till tingsrätt.
- Måluppfyllelsen har ökat över tid. Från och med 2019 är andelen misstankar som avslutas inom tio veckor närmare 90 procent, och andelen som avslutas inom sex veckor över 60 procent. När de särskilda verktygen använts är handläggningstiderna betydligt kortare än om de inte använts.

De utfall vi undersöker är för handläggningstider den totala handläggningstiden, från registrering av misstanken till avslut, samt intern handläggningstid inom respektive myndighet – Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och tingsrätter. Liksom i tidigare kapitel inkluderas både avslutade och fortfarande öppna misstankar. För alla handläggningstider gäller att de misstankar som har mer än 6 månaders handläggningstid sätts till 183 dagar. Detta för att handläggningstiden ska vara jämförbar över tid (sista datum för registrerad misstanke är 31 mars 2019). Handläggningstider mäts som medianantalet dagar för de misstankar som registrerats en viss månad.

Utöver handläggningstider undersöker vi andelen inkomna misstankar som är redovisade till åklagare, andelen inkomna misstankar som lett till lagföring (inklusive böter utfärdade av polis, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och bifallande dom i tingsrätt) samt typ av påföljd vid lagföring (andel av alla med en lagföring).

Förutom den deskriptiva analysen kommer effekterna av införandet av Snabbare lagföring att uppskattas med en så kallad difference-in-difference-modell. Denna metod används ofta för att undersöka effekter av policyförändringar som införs vid olika tidpunkter i olika geografiska områden, eller bara införs i vissa områden (Wing, Simon och Bello-Gomez 2018). Med metoden jämförs skillnaden, mellan områden som infört respektive inte infört ett nytt arbetssätt (i detta fall Snabbare lagföring), i utveckling av utfallet (exempelvis handläggningstid), från perioden före till perioden efter införandet. Om skillnaden mellan områdena har förändrats efter införandet, kan man tillskriva införandet denna effekt (se bilaga 2 för en närmare beskrivning av metoden). Studiens grundläggande design visas i figur 4. Datamaterialet består av totalt 15 lokalpolisområden och 27 månader, vilket innebär 405 observationer.

Figur 4. Studiedesign för effektutvärderingen av införandet av försöksverksamheten Snabbare lagföring.



Tabell 12. Effekter av Snabbare lagföring på handläggningstider. Uppskattad effekt (antal dagar), standardfel samt p-värde (signifikansnivå).

Utfall	Ojusterad			Kontroll för trend samt andel analysbrott		
	Antal dagar	SE	p	Antal dagar	SE	p
Total tid	-81,6	4,82	0,000	-69,7	4,86	0,000
Total tid ¹	-82,8	4,76	0,000	-71,5	4,76	0,000
Internt polis	-47,7	3,32	0,000	-41,6	3,61	0,000
Internt polis ¹	-44,2	2,95	0,000	-37,2	3,26	0,000
Internt åklagare	-9,5	0,61	0,000	-9,9	0,68	0,000
Internt tingsrätt	-46,0	3,19	0,000	-34,4	3,30	0,000

¹ Avvikande värden exkluderade.

För den interna handläggningstiden hos polisen har det viss betydelse om hela tidsperioden används, eller om man exkluderar de månader då försöksområde 2 avviker från den generella trenden. I den senare analysen är effekten av införandet en minskning med 37 dagar, efter kontroll för generella tidstrender och andelen brott som kräver analys. Om man jämför med nivån före införandet (65 dagar) innebär det en minskning av handläggningstiden med 57 procent.

Effekten på interna handläggningstider hos åklagare är minus 10 dagar. Relativt sett är det den största minskningen (-77 %), eftersom handläggningstiden före införandet var 13 dagar i de två försöksområdena. Den uppskattade effekten påverkas ytterst marginellt av justering för tidstrender och andelen brott som kräver analys. I jämförelse med övriga utfall är estimatet också relativt precist, det vill säga standardfelet och därmed konfidensintervallet kring effekten är litet. Det beror troligen på att en åklagarkammare hanterar majoriteten av ingående misstankar för referensbrottstyperna. Utrymmet för variationer mellan lokalpolisområdena är därmed litet. Under första kvartalet 2019 handlades 81 procent av alla misstankar inom försöksområdena av Västerorts åklagarkammare, som också handlägger 60 procent av misstankarna inom kontrollområdet.

Även för handläggningstid inom tingsrätterna är effekten stor i antal dagar, en minskning på 34 dagar efter justering för generella tidstrender. Relativt sett är det dock den lägsta effekten. Jämfört med nivån före införandet innebär det en minskning med cirka 40 procent.

För de interna handläggningstiderna har vi i en analys utökad den studerade perioden med ytterligare tre månader (till och med juni 2019). För handläggningstiden inom polisen innebär det att effekten minskar marginellt (från 37 till 36 dagar). Den uppskattade

effekten av införandet på handläggningstiderna inom Åklagarmyndigheten är densamma om man utökar tidsperioden. För handläggningstiderna inom tingsrätterna ökar effekten av införandet från 34 till 39 dagar. Detta beror på att minskningen inom försöksområdena har fortsatt, samtidigt som handläggningstiden ökade något inom kontrollområdet under det andra kvartalet 2019.

För att undersöka hur mycket av försöksverksamhetens effekt på handläggningstiderna som beror på användningen av de särskilda verktygen – fullmakt för strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning – har dessa inkluderats i den statistiska modellen som andel fullmakter av alla beslut hos åklagare samt andel tillgänglighetsdelgivning av alla misstankar som gått till domstol. För analysen av tillgänglighetsdelgivning har införandedatum satts till maj 2018 (istället för februari), eftersom verktyget började användas först då.

Tillgänglighetsdelgivning har haft en stor effekt på handläggningstiderna. Cirka två tredjedelar av den minskade handläggningstiden inom tingsrätterna kan tillskrivas användning av verktyget. Att effekten är så stor är inte förvånande, eftersom det som huvudsakligen skiljer sig i handläggningen mellan snabbspårsärendena och de övriga är just användningen av tillgänglighetsdelgivning. I analyserna har tillgänglighetsdelgivning och polisens preliminära bokning av tider för huvudförhandling inte kunnat isoleras. Den uppmätta effekten avser därför kombinationen av båda dessa aspekter av verktyget. Användningen av verktyget är också hög; under första kvartalet 2019 är andelen tillgänglighetsdelgivning av alla misstankar som gått till domstol i genomsnitt 61 procent i de lokalpolisområden som ingår i försöksverksamheten. Användningen av tillgänglighetsdelgivning förklarar också en stor del (cirka 40 %) av minskningen i total handläggningstid.

Verktyget strafföreläggande med fullmakt har däremot inte haft någon effekt på handläggningstiderna. Vaken total handläggningstid eller intern handläggningstid hos åklagare påverkas vid kontroll för användningen av strafföreläggande med fullmakt. Som andel av alla beslut som tas av åklagare är användningen låg – i genomsnitt 12 procent i de lokalpolisområden som ingår i försöksverksamheten under det första kvartalet 2019.²⁰ Den stora minskningen av Åklagarmyndighetens handläggningstider kan sannolikt hänföras till en prioritering av snabbare lagföringsärenden, liksom förenklade rutiner.

²⁰ Att andelen är så pass liten beror dels på att andelen strafförelägganden inte är hög, dels på att även misstankar som inte handlagts inom Snabbare lagföring, och därmed inte kan ha fullmakt, är inkluderade.

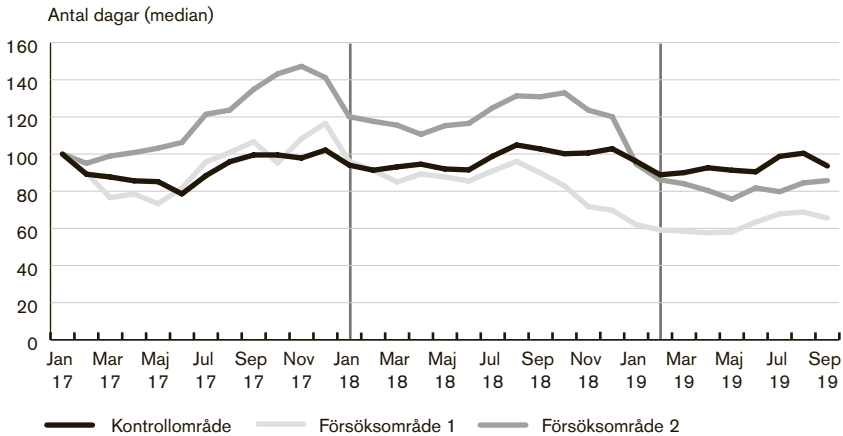
För att undersöka om de förändrade förutsättningarna har lett till förbättrade resultat för lokalpolisområdenas utredande verksamhet har Brå studerat antalet öppna ärenden för två brottstyper sammanlagt (våldsbrott plus tillgreppsbrott exklusive stöld i butik) som hanteras utanför Snabbare lagföring och som intervjupersonerna menar att man nu fått bättre förutsättningar att arbeta med. Dessa två brottstyper står för knappt 45 procent av alla ärenden som handläggs inom lokalpolisområdena i Stockholm syd och Stockholm nord. Brå har studerat perioden januari 2017 till och med september 2019. I analysen har vi inte tagit hänsyn till eventuella förändringar i resurstillgång.

Den eventuella effekten av införandet av försöksverksamheten på övrig verksamhet har analyserats i en så kallad staggered difference-in-difference-modell, på samma sätt som beskrivs i kapitel 4 (se kapitel 4 samt bilaga 2). Resultaten presenteras ojusterade samt justerade för generella tidstrender samt inflödet av ärenden. Analyserna visar att försöksverksamheten lett till minskade balanser av våldsbrott och tillgreppsbrott exklusive stöld från butik. Efter kontroll för generella tidstrender samt inflöde har antalet ärenden som är i balans minskat med cirka 88 stycken efter införandet. Detta kan sättas i relation till ett genomsnittligt antal per lokalpolisområde på 429 öppna ärenden före införandet, alltså en minskning med cirka 20 procent.

Tabell 14. Effekter av försöksverksamheten på antalet öppna ärenden gällande vålds- och tillgreppsbrott i lokalpolisområdena i försöksområde 1 och försöksområde 2.

	Ojusterad		Kontroll för trend samt inflöde	
	Antal ärenden	SE	Antal ärenden	SE
Våld och tillgrepp i försöksområde 1 och 2	-108,4	8,67	-87,6	9,41
Våld och tillgrepp enbart i försöksområde 1	-92,0	13,29	-80,2	11,86

Figur 5. Antalet öppna ärenden i lokalpolisområden i försöks- och kontrollområden, avseende vålds- och tillgreppsbrott under perioden januari 2017–september 2019. Antalet ärenden har indexerats till 100 i januari 2017.



Genom att undersöka trenderna över tid för försöksområdena 1 och 2 samt kontrollområdet ser vi dock att i synnerhet försöksområde 2 präglas av kraftiga säsongvariationer samt att utvecklingen före införandet skiljer sig från den i kontrollområdet (figur 5).²⁴ Att trenderna inte är parallella före införandet innebär att den uppskattade effekten är osäker. Om man helt exkluderar försöksområde 2 från modellen justeras effekten nedåt, till en minskning på 80 ärenden. I jämförelse med antalet ärenden i balans i försöksområde 1 före införandet innebär även det en minskning på cirka 20 procent. Figuren visar också att nedgången i försöksområde 1 börjar först en lång tid efter införandet av försöksverksamheten. Det är därför osäkert om minskningen av balanser kan knytas direkt till införandet av Snabbare lagföring, men det är möjligt att det finns en gradvis effekt av försöksverksamheten. Analyserna ger alltså visst stöd för att införandet bidragit till en gradvis minskning av balanserna för våld och tillgreppsbrott, och kanske främst ökat förmågan att inte bygga upp balanser under året. Observera dock att vi i analyserna inte kunnat ta hänsyn till eventuella variationer i lokalpolisområdenas personella resurser.

²⁴ I figuren har antalet ärenden indexerats till 100 i januari 2017 för att förenkla jämförelsen av trender.

graden skjuts upp, till förmån för mål inom Snabbare lagföring. Även tvistemål och familjemål blir lidande. Andra intervjupersoner inom tingsrätterna menar att påverkan på övrig verksamhet hittills är så pass marginell att det går att acceptera – fördelarna med Snabbare lagföring är stora och vissa kostnader får man ta. Om tingsrätterna skulle reservera fler tider för mål inom Snabbare lagföring skulle bilden dock bli en annan. Ett alltför stort antal reserverade tider skulle leda till en orimlig påverkan på övrig verksamhet.

För att utreda eventuella undanträngningseffekter, samt total belastning för tingsrätterna, har Brå undersökt utvecklingen för övrig verksamhet på Attunda, Norrtälje och Solna tingsrätter. Vi har studerat handläggningstiden för brottmål, handläggningstiden för alla mål exklusive Snabbare lagföring, samt inflödet av det totala antalet brottmål (det vill säga inklusive snabbare lagföringsmål). Även här har Brå studerat perioden januari 2017 till september 2019. Vi har analyserat data på samma sätt som i kapitlet om effekter på handläggningstider, lagföringar och påföljder (kapitel 4). Det vill säga genom en difference-in-difference-modell har vi uppskattat effekten av införandet av försöksverksamheten, oavsett verksamhetens omfattning. Solna och Attunda tingsrätter gick in försöksverksamheten i februari 2018, och Norrtälje tingsrätt i januari 2019. Övriga tingsrätter (Nacka, Södertälje, Södertörn) ingick i kontrollgruppen. I analysen kontrolleras för generella tidstrender.

Analysen kan inte påvisa någon effekt av införande på handläggningstider för alla mål utanför försöksverksamheten. Dock finns en liten effekt på brottmål, där handläggningstiden efter införande minskat med drygt 11 dagar (tabell 16). Minskningen är liten, motsvarande 12 procent, och en granskning av trenderna över tid visar inte på någon omedelbar förändring i anslutning till införandet (figur 2.5, bilaga 2). Analyserna gjordes om utan försöksområde 2 (Norrtälje), eftersom trenden för denna tingsrätt skiljer sig från de övriga genom att variera kraftigt över tid. Skillnaden är dock marginell (knapp 12 dagar motsvarar en minskning med 10 procent i Solna och Attunda). Resultatet är inte förväntat, men en viss minskning av handläggningstiderna för övriga brottmål kan delvis vara en följd av Snabbare lagföring, och då specifikt tillgänglighetsdelgivning, om tid som tidigare användes för att eftersöka misstänkta inför delgivning har kunnat frigöras för att arbeta med övriga mål.

- Handläggningstiderna vid mängdbrottsenheten på Västerorts åklagarkammare, för misstankar som handlagts utanför försöksverksamheten, har ökat efter införandet av Snabbare lagföreling, men det är osäkert om denna ökning är en undanträngningseffekt.
- Analyserna av övrig verksamhet på tingsrätterna visar att införandet av Snabbare lagföreling bidragit till en ökning av antalet brottmål som handläggs av berörda tingsrätter. Det går dock inte att se några undanträngningseffekter på handläggningstiderna, eftersom dessa inte har ökat för mål utanför Snabbare lagföreling. Några synliga effekter är inte heller förväntade, med tanke på att mål inom Snabbare lagföreling är en förhållandevis begränsad del av verksamheten på de tre tingsrätter som berörs.

tjänsten har närvarat vid 33 procent av alla förhör i ungdomsspåret. Närvaron har varit högre i de fall det första förhöret hölls vid ett senare tillfälle (61 %).

I intervjuer beskriver socialtjänsten att de anser det viktigt och prioriterat att närvara vid förhör. Givet ungdomsspårets omfattning hittills upplever de inte att de fått sämre förutsättningar att närvara vid angelägna förhör. Enligt intervjuer med poliser tar polisen hänsyn till om socialtjänsten bör vara med, när de bedömer om ett förhör kan hållas direkt eller vid ett senare tillfälle. Om omständigheterna i ärendet är sådana att socialtjänstens närvaro bedöms vara viktig, hålls förhöret i regel senare.

Brå har inga uppgifter om varför socialtjänstens närvaro är så låg och om det skiljer sig mellan ungdomsspåret och ordinarie verksamhet. En möjlig förklaring till den låga närvaron är att det inom ungdomsspåret främst förekommer mindre allvarliga brottstyper och att socialtjänsten vanligtvis inte närvarar vid sådana förhör. En annan förklaring är att polisens arbetssätt inom ungdomsspåret, med en ökad andel förhör med kort varsel och på obekväma tider, påverkat socialtjänstens närvaro. Det överensstämmer dock inte med intervjupersonernas upplevelser.

Socialtjänsten närvarade vid förhör i högre utsträckning i lokalpolisområde Rinkeby jämfört med de andra två lokalpolisområdena (46 % av alla förhör jämfört med 25 % i Solna och Täby). En möjlig förklaring till detta är att det i lokalpolisområde Rinkeby finns en ungdomsjour bestående av socialsekreterare som finns tillgängliga i området under kvällar och nätter. Dessa socialsekreterare har ofta möjlighet att närvara vid förhör, även vid enkla ärenden där förhör hålls direkt på brottsplatsen. Socialsekreterarna på ungdomsjouren har däremot inget fortsatt ansvar för ungdomen, och efter förhöret tas kontakt med ansvarig socialtjänst om det finns behov av vidare utredning, yttranden eller andra åtgärder.

och kompetens har på många sätt varit en nödvändighet, men det innebär till viss del även ett personberoende och en sårbarhet, och det har ibland varit svårt att upprätthålla samma driv när personer byts ut. En av intervjupersonerna i chefsposition beskriver det såhär:

”Jag tror att några eldsjälar har varit fullständigt avgörande för att detta har kunnat lyckas. [...] Såna som verkligen har velat, har trott på det, har drivit det här, som tycker det är spännande och intressant. Jag tror att det lite står och faller med den typen av insatser och den typen av personer. Det gör det.”

Det kan också finnas risker och svårigheter förknippade med att implementera försöksverksamheten i områden med andra förutsättningar och utgångslägen. Dels bör man inte förvänta sig samma effekter i områden där handläggningstiderna från början inte är lika långa som i försöksområdet polisområde Stockholm nord eller där brottstrukturen ser annorlunda ut. Dels finns det organisatoriska förutsättningar som har betydelse. Till exempel kan det i vissa fall bli svårare för ingripandepoliser att lägga tid på tidiga utredningsåtgärder i områden där inte lika många patruller arbetar parallellt. Att bemanna utredningsjouren med kompetenta och drivna förundersökningsledare kan också bli en ännu större utmaning i vissa områden än vad som hittills varit fallet i polisområde Stockholm nord.

och att det händer att misstänkta får bristande information. Detta kan bland annat leda till att de skriver på en fullmakt för godkännande av strafföreläggande utan att ha förstått vilka alternativ som finns, eller inte uppfattar det egna ansvaret att ta del av handlingar inför ett avgörande i domstol.

Ett potentiellt rättssäkerhetsproblem kopplat till kommunikationen med misstänkta är också användningen av e-post. Inom försöksverksamheten skickas idag känslig information från polisen via osäker e-post. Det handlar bland annat om analysvar och översatta blanketter, där det framgår att mottagaren är misstänkt för brott.

Ett annat problem beträffande rättssäkerheten är de avsteg från ordinarie rutiner för ärendesamordning som görs inom Snabbare lagföring. I och med detta hanteras och döms fler ärenden enskilt. Det innebär en avvikelse från bestämmelser i rättegångsbalken som innebär att en tilltalad har rätt att dömas till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Det kan också innebära minskade straffrabatter och därmed en oenhetlig straffmätning.

En ytterligare konsekvens av Snabbare lagföring och de snabba processerna är att frivården får kortare tid för att genomföra personutredningar. Detta har lett till fler myndighetsyttranden, vilket i sin tur inneburit sämre underlag till påföljdsdelen. Den kortare tiden försämrar också möjligheterna för frivården att utreda förutsättningarna för kontraktsvård. Detta kan i värsta fall innebära en fängelse-döm istället för kontaktsvård för en person i behov av behandling.

Ineffektivitet

Införandet av Snabbare lagföring innebär inte enbart en effektivisering. Det finns också aspekter av försöksverksamheten som leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurserna inom rättsystemet.

De reserverade tiderna för huvudförhandlingar har inte alltid nyttjats effektivt och det har varit svårt för tingsrätterna att planera. Svårigheten bottnar i att polisen bokar preliminära tider för huvudförhandling för samtliga ärenden man bedömer ska avgöras i domstol. I praktiken behöver en stor andel av dessa dock inte avgöras vid en muntlig förhandling, utan på handlingarna. Trots noggrann uppföljning och löpande anpassning av rutinerna har de reserverade tiderna sällan kunnat nyttjas optimalt.

De ökade möjligheterna att inom Snabbare lagföring använda fullmakt för godkännande av strafföreläggande har gjort strafföreläggandeprocessen smidig och snabb. Det har dock inte lett till att fler strafförelägganden utfärdats, vilket utifrån ett effektivitetsperspektiv hade varit en önskvärd utveckling. Tvärtom har andelen åtal ökat, och därmed också belastningen på tingsrätterna. Ökningen av ande-

len åtal antas bland annat bero på åklagarnas rutin att inom Snabbare lagföring endast utfärda strafförelägganden när det finns en påskriften fullmakt. Enligt 1 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) bör åklagaren, när det finns förutsättningar för det, utfärda strafföreläggande för den misstänkte i stället för att väcka åtal.

Brås analyser av handläggningstider för övriga mål på tingsrätterna visar inte på några undanträngningseffekter hittills. Vår bedömning är dock att den ökade belastningen på framför allt tingsrätterna på sikt kan komma att få negativa konsekvenser och att den fortsatta utvecklingen därför behöver följas.

Ungdomsspåret

Inför ungdomsspårets införande fanns en farhåga att socialtjänsten skulle få sämre förutsättningar att delta vid förhör med unga lagöverträdare. Eftersom införandet av ungdomsspåret är begränsat går det dock inte att dra några slutsatser om denna farhåga infriats eller inte. Socialtjänsten har närvarat vid förhör i 33 procent av alla ärenden som ingått i ungdomsspåret. Om denna nivå motsvarar vad som gäller generellt för motsvarande brott, eller har påverkats av försöksverksamheten, vet vi inte. Men vi kan inte utesluta att socialtjänstens närvaro påverkas av att fler förhör hålls med kort varsel och vid obekväma tidpunkter.

Det fortsatta arbetet med Snabbare lagföring

Samtidigt som det finns utmaningar och risker med Snabbare lagföring är Brås övergripande slutsats att det finns goda skäl att både fortsätta och utvidga verksamheten. Detta förutsätter dock att merparten av de positiva effekter som genererats inom försöksverksamheten kan upprätthållas även vid en utvidgning. Det förutätter även ett arbete med att åtgärda de problem och risker som Brå identifierat.

Att utvidga Snabbare lagföring ytterligare i andra delar av Sverige

Införandet av Snabbare lagföring har fungerat väl i försöksområdet polisområde Stockholm nord, med stor effekt på handläggningstiderna. Förutsättningarna skiljer sig dock över landet och det går inte att förvänta sig samma resultat överallt.

En förutsättning som varierar mellan olika polisområden är handläggningstidernas ursprungsnivåer. Att minskningen av handläggningstiderna i Stockholm nord varit så pass kraftiga beror sannolikt

till stor del på att tiderna före införandet var så långa. I områden med kortare handläggningstider kan man inte förvänta sig en lika stor minskning.

En annan förutsättning som varierar är resurser och det antal polispatruller som arbetar parallellt. Detta kan antas påverka i vilken utsträckning Snabbare lagföring kan tillämpas. I områden med mindre resurser än i norra Stockholm, och färre poliser i yttre tjänst samtidigt, kan det bli svårare för polisen att prioritera tidiga utredningsåtgärder. Det finns inte alltid någon annan bil som kan åka på ett brådskande ärende när den första patrullen är upptagen med ett ärende inom Snabbare lagföring.

En viktig förutsättning för försöksverksamhetens framgång har också varit den kraft det ger att ingå i en uppmärksam och nyskapande försöksverksamhet. Inom försöksverksamheten i Stockholm nord har det funnits ett stort engagemang och motivation, vilket Brå bedömer också varit viktigt för de positiva resultaten. I utvidgningen av Snabbare lagföring är det avgörande att i möjligaste mån skapa samma engagemang, motivation och känsla av delaktighet. Detta genom en myndighetssamverkan som sker lokalt och operativt samt att man identifierar nyckelpersoner med legitimitet i verksamheten på varje myndighet.

Utöver den geografiska utvidgningen finns det också möjligheter att utvidga spannet av brottstyper som kan hanteras inom Snabbare lagföring för vuxna lagöverträdare. Till exempel skulle olaga intrång och hot mot tjänsteman kunna inkluderas. I viss mån har en sådan utvidgning redan gjorts, om än i liten omfattning. Brå ser inget hinder mot att inkludera fler brottstyper i försöksverksamheten, så länge det rör sig om enkla brott och okomplicerade utredningar.

Brås rekommendationer

I arbetet med att åtgärda de problem och risker som Brå har identifierat har Brå följande rekommendationer:

- Förstärk de jourhavande förundersökningsledarnas stödåtgärder avseende kvaliteten i den information som polis i yttre tjänst delger misstänkta personer. Detta är särskilt viktigt för informationen om fullmakt för godkännande av strafföreläggande och tillgänglighetsdelgivning.
- Utred möjligheterna till fortsatta avsteg från ordinarie rutin för ärendesamordning. Utgångspunkten bör vara att avstegen har betydelse för försöksverksamhetens positiva resultat, men är problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

- Utred möjligheterna för en utökad användning av strafföreläggande. Särskilt bör man se över bestämmelsen om att ett strafföreläggande alltid ska ta upp samtliga brott som en person är misstänkt för. I de fall samordning med andra öppna ärenden ändå inte kommer att ske, som i Snabbare lagföring, är det svårt att se att begränsningen fyller någon funktion.
- Utred möjligheten att, i de fall tillgänglighetsdelgivning används, begränsa polisens ansvar till att endast informera den misstänkta personen om datum för delgivningen. Ett sådant förfarande skulle ge tingsrätterna bättre förutsättningar att planera de reserverade tiderna för förhandling och nyttja sina resurser effektivt. Tid för huvudförhandling skulle meddelas den tilltalade med tillgänglighetsdelgivningen.
- Upprätta rutiner för när socialtjänstens närvaro behövs vid förhör med ungdomar. Detta för att säkerställa dels att polisen gör rätt bedömning om när förhör kan hållas utan socialtjänstens närvaro, dels att socialtjänsten gör rätt prioriteringar och närvarar vid de förhör där det behövs.
- Gör ytterligare utvärderingar av Snabbare lagföring när verksamheten har pågått längre och i områden med andra förutsättningar. Utöver effekter på handläggningstider bör dessa utvärderingar fokusera på påföljder, rättssäkerhet och undanträngningseffekter. Särskilt viktigt är det att utvärdera ungdomsspåret, eftersom det begränsade underlaget i denna utvärdering gjort det svårt att dra några tydliga slutsatser.

Referenser

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

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisens syn på utredning av mängdbrott. Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2013:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott*. Rapport 2015:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019a). *Utvärdering av försöksverksamheten Snabbare lagföring. En delredovisning*. PM. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019b). *Genomströmningstider för brottsmisstankar i brottmålsprocessen 2017*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Dir. 2020:6, Kommittédirektiv. *Ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Domstolsverket (2019). *Snabbare lagföring. Ett år in i försöksverksamheten med snabbförfarande i brottmål*. PM. Jönköping: Domstolsverket.

Ds 2017:36. *En snabbare lagföring – försöksprojektet med ett snabbförfarande i brottmål*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Ds 2018:9. *Snabbare lagföring*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Akademisk avhandling. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Holgersson, S. och Knutsson, J. (2012). *Vad gör egentligen polisen?* Linköping: Linköpings universitet.

Justitiedepartementet (2017). *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål.* Ju2017/06712/DOM (delvis); Ju2017/08090/DOM.

Justitiedepartementet (2019). *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Norrtälje tingsrätt och Solna tingsrätt om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare under 18 år.* Ju2018/02403/DOM (delvis); Ju2019/00513/DOM.

Justitiedepartementet (2019). *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården och Domstolsverket om fortsatt utbyggnad av försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål.* Ju2018/02403/DOM (delvis); Ju2019/03223/DOM; Ju2019/03624/DOM.

Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning.* Tillsynsrapport 2018:2. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017). *Polismyndighetens riktlinjer för e-posthantering.* PM 2017:22. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2016). *Överenskommelse om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.* Stockholm: Polismyndigheten.

Riksrevisionen (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23. Stockholm: Riksrevisionen.

Sarnecki, J. (2019). *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2019:6. Stockholm: Regeringskansliet.

Socialstyrelsen (2009). *Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten.* Socialstyrelsen.

Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.* 2018:18. Stockholm: Statskontoret.

Wing, C., Simon, K. och Bello-Gomez, R.A. (2018). Designing difference in difference studies: Best practice for public health research. *Annual Review of Public Health.* Volym 38, s. 453–469.

Åklagarmyndigheten (2015). *Strafföreläggande.* RättsPM (2015:4). Malmö: Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket (2008). *Snabbspåret. En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål.*

Bilageförteckning

Bilaga 1 - Metodbilaga.....	111
Bilaga 2 - Tabeller och figurer	121

Bilaga 1 – Metodbilaga

Intervjuer och observationer

Intervjuer har genomförts med sammanlagt 40 personer från de myndigheter och verksamheter som är involverade i försökverksamheten. Bland intervjupersonerna finns både personer på chefsnivå och personer som arbetar operativt i verksamheterna. Några av dem, men inte alla, har arbetat vissa delar av sin arbetstid specifikt med införandet av Snabbare lagföring. I intervjuer med personer som är särskilt involverade i försöksverksamhetens införande finns det en risk att de beskrivningar som ges är tillrättalagda och överdrivet positiva, eftersom man kan vara angelägen om att framhålla det som är bra med den egna verksamheten och dölja det som är problematiskt. För att få balanserade beskrivningar har Brå i valet av intervjupersoner sett till att även intervju personal som inte arbetat särskilt med införandet.

Intervjuerna har delvis varierat i innehåll och fokus, beroende på vilken verksamhet och roll intervjupersonen representerat. Samtliga intervjuer har utgått från en guide, men varit flexibla och anpassats till vad intervjupersonerna berättat. I tabell 1 nedan redovisas hur många personer från respektive myndighet som intervjuades.

Tabell 1.1. Antal intervjupersoner från olika verksamheter

Verksamheter	Antal intervjupersoner
Polismyndigheten	13
Åklagarmyndigheten	6
Tingsrätterna	8
Domstolsverket	2
NFC/RMV	2
Kriminalvården/Frivården	3
Socialtjänsten	3
Advokater	3

Ungefär hälften av alla intervjuer genomfördes under hösten 2018, när försöksverksamheten pågick i ungefär ett halvår. Resterande intervjuer genomfördes under sommaren och hösten 2019.

Observationer med polisens ingripande- och jourverksamhet genomfördes under hösten 2018 och under våren och sommaren 2019.

Observationerna sträckte sig över hela arbetspass, förlagda dagtid, kvällstid och nattetid under både vardag och helg.

Polisens jourverksamhet i polisområde Stockholm nord (lokaliserade i Solna och i Norrtälje) observerades vid sex tillfällen, dels under vanliga arbetspass, dels i samband med två särskilda trafikinsatser. Ingripandeverksamheten observerades under 12 vanliga arbetspass där Brå följde med en anvisad patrull under hela arbetspasset.

Tabell 1.2. Antal observationstillfällen under olika tider på dygnet.

Verksamhet	Observationstillfällen
<i>Ingripandeverksamheten</i>	12
Dagtid (klockan 06.30–15.30)	2
Kvällstid (klockan 14.00–23.00)	8
Nattetid (klockan 22.00–07.00)	2
<i>Jourverksamheten</i>	6
Kvällstid (klockan 14.00–23.00)	4
Nattetid (klockan 20.00–06.00)	2

Precis som vid intervjuerna finns det en risk att den bild som ges av verksamheten under observationer är tillrättalagd och inte representativ för hur det vanligtvis fungerar, till exempel att personalen är extra noggranna i sitt utförande. För att undvika detta har Brå sett till att delta på hela arbetspass, för att på det sättet få en så fullständig bild av verksamheten som möjligt. Vi har också varit tydliga med att vi inte är intresserade av att granska enskilda poliser utan helt enkelt vill förstå hur det fungerar. I analyser och tolkningar av materialet från observationerna har också hänsyn tagits till att den bild som getts inte säkert är representativ för verksamheten.

Enkäter

Enkäter delades ut i två omgångar, med cirka ett års mellanrum, till poliser i yttre tjänst i lokalpolisområde Rinkeby, Solna och Täby. En och samma person kan ha fått enkäten vid båda tillfällena, och alltså besvarat den två gånger med ett års mellanrum.

Enkäterna delades ut och hämtades in av Brå i samband med ett flertal planerings- och utbildningstillfällen. De som inte närvarade vid dessa tillfällen erbjöds möjlighet att i efterhand besvara och skicka in enkäten till Brå. Totalt samlades 253 enkätsvar in (125 vid första omgången 2018, och 128 vid andra omgången 2019). Svarsfrekvensen är svår att uppskatta, eftersom det inte gått att få några exakta uppgifter om vilka som ingår i urvalet, det vill säga poliser som arbetar aktivt i yttre tjänst i något av de tre lokalpolisområden som deltagit i enkäten, och därför skulle ha varit närvarande vid något av de tillfällen då Brå närvarat. Utifrån de uppgifter om frånvaro som vi fått av ansvariga gruppchefer i samband med ifyllandet och de enkäter som inkommit i efterhand, uppskattas svarsfrekvensen till cirka 85 procent. Av de som närvarade vid insamlingstillfällena lämnade samtliga in en besvarad enkät.

Datamaterial i de kvantitativa analyserna (kapitel 3 och 4)

Analyserna av misstankar som markerats som Snabbare lagföring (kapitel 3) samt analyserna av effekter på handläggningstider, lagföringar och påföljder för alla misstankar inom referensbrotts typerna (kapitel 4) bygger på ett datamaterial som kombinerar data från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.

Datamaterialet består av alla misstankar som registrerats av Polismyndigheten i Stockholm nord respektive Stockholm syd under tidsperioden januari 2017–september 2019, inom brottstyperna trafikbrott, stöld från butik (inklusive ringa), skadegörelse, rattfylleri (inklusive grovt och drograttfylleri), olovlig körning (inklusive grov), brott mot knivlagen, brott mot vapenlagen (annat än skjutvapen), narkotikabrott (innehav och bruk) och köp av sexuell tjänst. Detta för att det i huvudsak är dessa typer av brott som hanteras inom ramen för försöksverksamheten. I rapporten benämns dessa brottstyper som referensbrotts typer. Dessa misstankar har följts genom hela rättskedjan, genom att de brottsmisstankenummer som inhämtats från Polismyndigheten länkats till data från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.

I kapitel 3 består datamaterialet av alla misstankar som flaggats som snabbare lagföringsärenden av Polismyndigheten, med tillägg av misstankar som flaggats av både Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, men inte av Polismyndigheten. I de fall då vi undersöker potentiella snabbspår används ett jämförelsematerial från den ordinarie verksamheten. Det består av alla övriga misstankar som regist-

rerats inom försöksområdet under den studerade tidsperioden, och där huvudbrottet²⁸ i ärendet hör till någon av referensbrottstyperna.

Datamaterial i tabellform (kapitel 5)

Förutom mikrodata för registrerade misstankar analyserar vi data som levererats till Brå i aggregerad form. Dessa uppgifter ger oss en möjlighet att studera delar av verksamheten som ligger utanför Snabbare lagföring, men som skulle kunna påverkas av införandet av försöksverksamheten.

Från Polismyndigheten använder vi månadsdata per lokalpolisområde gällande antalet inkomna ärenden samt balanser, det vill säga öppna ärenden vid månadens slut. I kapitel 5 analyseras uppgifter om våldsbrott samt tillgreppsbrott exklusive stöld från butik.

Från Åklagarmyndigheten har Brå fått månadsdata angående de brottsmisstankar vid mängdbrottsenheten på Västerorts åklagarkammare som handlagts utanför Snabbare lagföring. I kapitlet studerar vi handläggningstidernas utveckling. Eftersom enheten hanterar misstankar från hela Stockholmsområdet är det svårt att finna ett relevant jämförelsematerial. Därför har ingen kvantitativ analys gjorts.

Från tingsrätterna²⁹ har Brå fått månadsdata angående inflöde och utflöde av brottmål, varav Snabbare lagföringsmål är en delmängd, samt övriga mål, det vill säga tvistemål, familjemål och övriga domstolsärenden. Här analyseras inflödet av brottmål till tingsrätterna liksom handläggningstiden för alla avgjorda mål samt brottmål, exklusive Snabbare lagföring.

Tidsperioden för dessa uppgifter är januari 2017– september 2019.

Konstruktion av mått

Lokalpolisområde

I vissa analyser görs en uppdelning på *lokalpolisområde*. Vi har här i första hand utgått ifrån den upptagande enheten. I de fall den är områdesgemensam för polisområde Stockholm nord, och inte kan hänvisas till ett specifikt lokalpolisområde, används det lokalpolisområde där brottet skedde. Ett fåtal misstankar kan inte hänvisas till ett visst lokalpolisområde, och ingår därför endast i redovisningen av samtliga misstankar, inte i de analyser som görs utifrån lokalpolisområde.

²⁸ Huvudbrott är det brott i ett ärende som har strängast straffskala.

²⁹ Inom försöksverksamheten: Solna, Attunda och Norrtälje tingsrätter. Utom försöksverksamheten: Nacka, Södertörn och Södertälje tingsrätter.

Försöksområde

Variabeln *försöksområde* är dikotom³⁰ och utgår från datum och lokalpolisområde. Solna, Täby och Rinkeby ingår från 29 januari 2019, och övriga Stockholm nord från 1 januari 2019.

Lagföringar

Till *lagföringar* räknas misstankar där avslut hos Polismyndigheten är ordningsbot, kontorsföreläggande eller böter, där avslut hos Åklagarmyndigheten är strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse samt där avslut hos tingsrätten är bifall. Relateras till alla misstankar.

Total handläggningstid, inklusive öppna ärenden men inte ärenden som polisen lagt ner

Gått till domstol (finns datum för stämning)

Tiden räknas från datum för registrering av misstanke till datum för avgörande eller avslut. Om misstanken är öppen beräknas tiden från datum för registrering till datum för datauttaget (se även nedan om uppföljningsperiod).

Om den registrerade domen (typ av dom) varken är bifall eller avslag eller om målet inte avgjorts med dom (avgörandetyp inte är dom) räknas misstanken som *missing*. Dessa misstankar kan vara nedlagda eller överlämnade till annan avdelning/tingsrätt på grund av samordning, men vi vet inte vad.

Har inte gått till domstol men till åklagare (finns inskrivningsdatum)

Om åklagarbeslutet är brottsmisstanken avslutas, förundersökningen läggs ned, åtal väcks inte eller åtalsunderlåtelse beräknas tiden från datum för registrering av misstanke till datum för beslut hos åklagare. Om beslutet är strafföreläggande beräknas tiden från registrering till datum för godkännande av strafföreläggande. Om misstanken är öppen beräknas tiden från datum för registrering till datum för datauttaget (se även nedan om uppföljningsperiod).

Om ärendet avslutats hos polis

Om beslutet hos Polismyndigheten är ordningsbot utfärdas, förundersökningen nedlagd, men skäl/motivering till beslutet är böter eller kontorsföreläggande, beräknas tiden från datum för registrering av misstanke till datum för redovisning. Om misstanken är öppen beräknas tiden från datum för registrering till datum för datauttaget. Nedlagda misstankar exkluderas.

³⁰ En *dikotom* variabel kan endast anta två värden. Här innebär det att en brottsmisstanke antingen handlagts inom eller utanför försöksområdet.

Misstankar som har en negativ total handläggningstid exkluderas. Om den totala handläggningstiden är noll dagar och misstanken gått hela vägen till domstol, exkluderas misstanken från analyserna.

Intern handläggningstid hos respektive myndighet

Konstrueras på liknande sätt som ovan. Handläggningstiden på tingsrätterna beräknas från stämningsdatum till avgörande eller avslut. Handläggningstiden på åklagarkammarna beräknas från det datum då misstanken inkom till kammaren fram till åklagarbeslut alternativt godkänt strafföreläggande. På Polismyndigheten beräknas handläggningstiden från registrering av misstanken till polisiärt beslut. Misstankar som lagts ner av polis exkluderas.

Uppföljningsperiod

I kapitel 4 har vi en uppföljningsperiod på sex månader. Det innebär att vi har med misstankar som registrerats fram till 31 mars 2019. De misstankar som pågått i mer än sex månader får värdet 183 dagar, oavsett om de avslutats eller inte. Detta för att göra alla tidsperioder jämförbara.

I kapitel 3 undersöks endast misstankar inom Snabbare lagföring. Misstankar som registrerats fram till 31 juli inkluderas. Eftersom misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring tar betydligt kortare tid att avsluta generellt sett har vi begränsat uppföljningstiden till tio veckor. De misstankar som pågått i mer än tio veckor får värdet 71 dagar, oavsett om de avslutats eller inte. Strängt taget har misstankar registrerade under den sista tidsperioden (22–31 juli 2019) mindre än tio veckors uppföljningstid, men det påverkar inte måttet, eftersom mediantiden i juli 2019 ligger på 36 dagar, det vill säga drygt fem veckor.

Analysmetod för att uppskatta effekter av försöksverksamheten

I kapitel 4 och 5 uppskattas effekterna av Snabbare lagföring på en rad olika utfall. Analyserna bygger på en så kallad difference-in-difference-modell. Denna metod är vanligt förekommande för att undersöka effekter av policyförändringar som införs vid olika tidpunkter i olika geografiska områden, eller bara införs i vissa områden (Wing, Simon och Bello-Gomez, 2018). Metoden jämför skillnaden i utveckling av ett utfall, mellan perioden före och perioden efter införandet av en insats, i områden som infört respektive inte infört insatsen. Om skillnaden är större (eller mindre) mellan försöks- och kontrollområdet efter införandet än före införandet, kan man tillskriva denna effekt införandet, under vissa förutsättningar. En förutsättning är att trenderna före införandet är parallella i försöks- och kontrollområdena, eftersom tanken är att om man inte

hade infört Snabbare lagföring skulle skillnaden dem emellan varit (fortsatt vara) konstant över tid. Om tidstrenderna inte är parallella före införandet blir den uppskattade effekten osäker.

Figurer som visar utvecklingen av handläggningstiderna presenteras i bilaga 2 (se figurerna 2.1–2.4). För att förenkla jämförelser mellan områdena har värdena i figuren indexerats till 100 i januari 2017. Som figur 1 visar avviker försöksområde 2 från trenden i kontrollområdet under augusti och september 2018. Om vi undersöker de interna handläggningstiderna inom Polismyndigheten (se figur 2.2, bilaga 2) kan vi se att försöksområde 1 har en avvikande topp under juni 2017, och försöksområde 2 har en avvikande topp under juni och juli 2018. Liknande säsongsvariationer syns inte i Stockholm syd. För att undersöka om dessa avvikande extremvärden påverkar analysen har vi testat att exkludera de avvikande månaderna. Som tabell 12 visar påverkar exkluderingen resultatet avseende effekten av införandet på handläggningstid inom Polismyndigheten, men har ingen betydelse i analysen av total handläggningstid.

Figurerna som visar utvecklingen av handläggningstider inom Åklagarmyndigheten och tingsrätterna visar att tidstrenderna inte är fullt parallella mellan försöks- och kontrollområdena, men man kan inte heller urskilja avvikande trender eller tillfälliga avvikelser på samma sätt som för total handläggningstid eller för tid inom Polismyndigheten (figur 2.3 och 2.4, bilaga 2).

För de utfall som rör påföljder, andel redovisade och andel lagföringar är skillnaderna i utveckling små mellan olika områden, både före och efter införandet av försöksverksamheten (visas ej). Andelen böter utfärdade av polis är det enda måttet som fluktuerar relativt kraftigt och där det är svårt att utläsa någon trend (vare sig generell eller specifik för ett visst försöksområde). Man får därmed ha i åtanke att detta estimat är mer osäkert än de övriga.

En annan förutsättning är att det inte samtidigt skett någon annan förändring, som påverkat försöks- och kontrollområdena olika. Det senare är inget man kan utläsa utifrån data, utan bygger på att man har kunskap om verksamheten. I de fall man känner till sådana förhållanden, kan de inkluderas i modellen.

Resultaten presenteras ojusterade samt justerade för generella tidstrender och (för handläggningstider) andelen brott som kräver analys. Kontroll för generella tidstrender (dummyvariabel för månad) justerar för det faktum att försöksområdena gick in i försöket vid olika tidpunkter, februari 2018 för försöksområde 1 och januari 2019 för försöksområde 2. Brott som kräver analys har generellt sett längre handläggningstider, och eftersom andelen brott som kräver analys kan skilja sig mellan olika områden justerade vi

även för detta mått i analyserna av handläggningstider. Det hade dock betydelse bara för polisens interna handläggningstid, vilket är förväntat med tanke på att väntan på analys svar främst påverkar tiden till redovisning till åklagare.

Vid analyserna av lagföringar och påföljder har vi provat att justera för fördelningen av olika brottstyper. Denna justering påverkar generellt sett den uppskattade effekten i mycket liten utsträckning. Inströmningen av misstankar för olika typer av brott skulle kunna ses som en exogen variabel, det vill säga att den inte påverkas av försöksverksamheten, men man skulle också kunna tänka sig att ett förändrat arbetssätt som en följd av försöksverksamheten leder till att fler narkotikabrott eller rattfylleribrott upptäcks. En analys av polisinitierade brott (rattfylleri, narkotikabrott och olovlig körning) visar dock att inflödet inte ökat mer i försöksområdena än i kontrollområdet, vilket tyder på att Snabbare lagföring inte lett till ett ändrat arbetssätt i syfte att öka antalet ärenden som kan handläggas som snabbspår.

I kapitel 5 justerar vi för generella tidstrender samt för antal inkomna ärenden eller mål. Både vad gäller analysen av balanser inom Polismyndigheten (figur 5, kapitel 5) och analysen av handläggningstider för brottmål inom tingsrätterna (figur 2.5, bilaga 2) avviker försöksområde 2 från kontrollområdet, medan trenden för försöksområde 1 liknar den för kontrollområdet. Vi har i dessa fall valt att analysera data både inklusive och exklusive försöksområde 2. Det har dock liten betydelse för resultaten.

Metod- och analysdiskussion

Den sammantagna slutsatsen av analyserna av handläggningstider är att det finns en tydlig effekt av införandet, men att den absoluta storleken på effekten i vissa fall är osäker. Osäkerheten gäller främst den uppskattade effekten på total handläggningstid samt tid inom polisen, eftersom trenderna före införandet inte är parallella i försöks- och kontrollområdet före införandet. Det finns därför en risk att effekten är överskattad. Det bör också påpekas att varken försöksområdet eller kontrollområdet består av slumpvis utvalda lokalpolisområden. Det kan alltså vara så att den uppskattade effekten inte är generaliserbar till övriga lokalpolisområden i Sverige, utan är beroende av hur den initiala situationen ser ut i det aktuella området.

Den höga effekten på den totala handläggningstiden (en minskning på 70 dagar) är beroende av att handläggningstiderna initialt var så långa i försöksområdena. För Stockholm syd, som har en total handläggningstid på drygt 80 dagar under första kvartalet 2019, kan man till exempel inte förvänta sig motsvarande (absoluta) minsk-

ning. Denna slutsats gäller också andra polisområden med liknande förutsättningar.

Vad gäller handläggningstider inom Polismyndigheten ser vi att polisområde Stockholm syd ligger nära den nivå som försöksområdena har uppnått efter införandet av Snabbare lagföring. Under det första kvartalet 2019 har Stockholm syd handläggningstider på 28 dagar, att jämföra med 16 dagar inom försöksområdena. Potentialen till minskade handläggningstider i Stockholm syd handlar därför om kanske 10–12 snarare än 38 dagar.

Vad gäller lagföringar och påföljder är skillnaderna mellan försöks- och kontrollområdena små före införandet, och vi bedömer att de uppskattade effekterna på påföljderna är generaliserbara till andra områden.

Resultaten vad gäller analysen av effekter på övrig verksamhet inom polisen bör också tolkas försiktigt, eftersom trenderna före införandet inte är parallella mellan försöksområde 2 och kontrollområdet, och man inte kan se någon omedelbar effekt vid införandet, utan först ett halvår in i försöksverksamheten. Att exkludera försöksområde 2 i analysen ger dock samma resultat som för hela materialet, och en tänkbar följd av försöksverksamheten kan vara just en gradvis förbättring av polisens förmåga att inte bygga upp balanser under året. Analyserna ger alltså visst stöd för att införandet bidragit till att minska antalet öppna ärenden.

Bilaga 2

– Tabeller och figurer

Tabell 2.1. Andel misstankar som handlagts inom Snabbare lagföring av alla potentiella misstankar.

Andel SL, Brottstyp	2018	2019
Stöld, ringa stöld	59,7	57,0
Narkotikabrott, eget bruk	51,8	59,2
Narkotikabrott, innehav	42,4	42,0
Rattfylleri, narkotika	42,7	57,2
Rattfylleri, även grovt	44,4	60,5
Olovlig körning, även grov	54,2	57,7
Brott mot knivlagen	46,7	55,7
Skadegörelse, ej klotter	12,4	6,7
Totalt	47,5	51,4

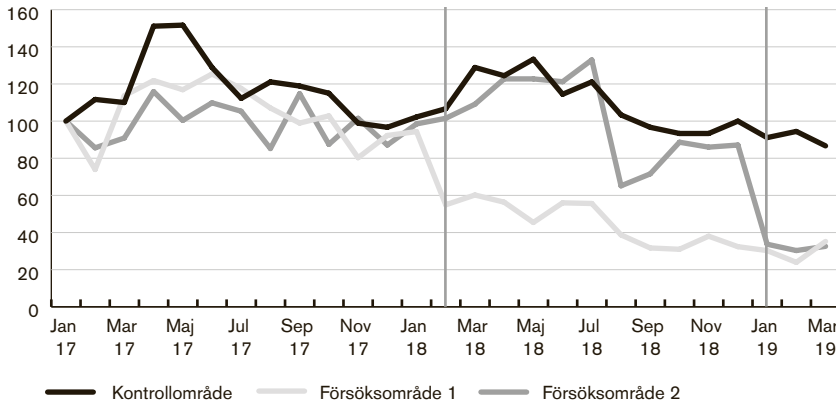
Tabell 2.2. Typ av påföljd, för misstankar inom Snabbare lagföring som registrerats till och med juli 2019, inom olika brottskategorier. Respektive påföljds andel av det totala antalet misstankar inom brottskategorin anges inom parentes.

	Alla	Narkotika ¹	Stöld	Rattfylleri ²	Olovlig körning
Böter (PM)	50 (1,4 %)	2 (0,6 %)	9 (3,1% %)	0	2 (0,8 %)
Strafföreläggande	755 (21,8 %)	119 (10,5 %)	261 (32,2 %)	205 (41,5 %)	118 (18,1 %)
Böter (TR)	2 149 (62,0 %)	917 (80,4 %)	325 (40,1 %)	195 (39,5 %)	440 (67,5 %)
Villkorlig/skyddstillsyn	241 (7,0 %)	48 (4,2 %)	131 (16,2 %)	40 (8,1 %)	10 (1,5 %)
Fängelse	263 (7,6 %)	46 (4,0 %)	67 (8,3 %)	54 (10,9 %)	79 (12,1 %)
Övrigt	6 (0,2 %)	4 (0,4 %)	1 (0,2 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
Totalt	3 464 (100 %)	1 136 (100 %)	794 (100 %)	494 (100 %)	650 (100 %)

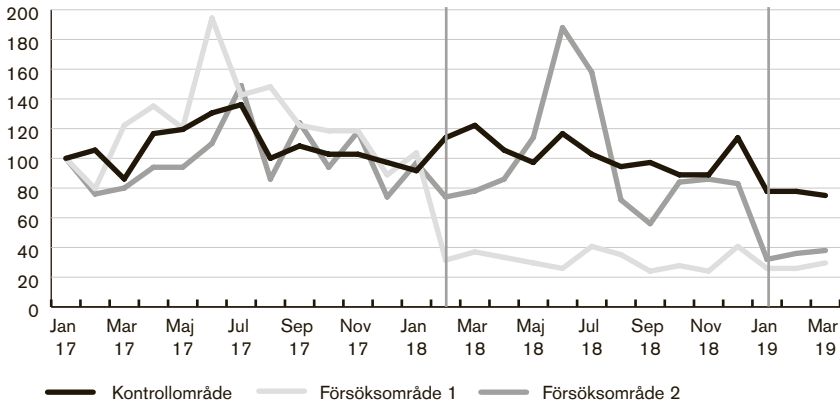
¹ Bruk och innehav.

² Alkohol och narkotika.

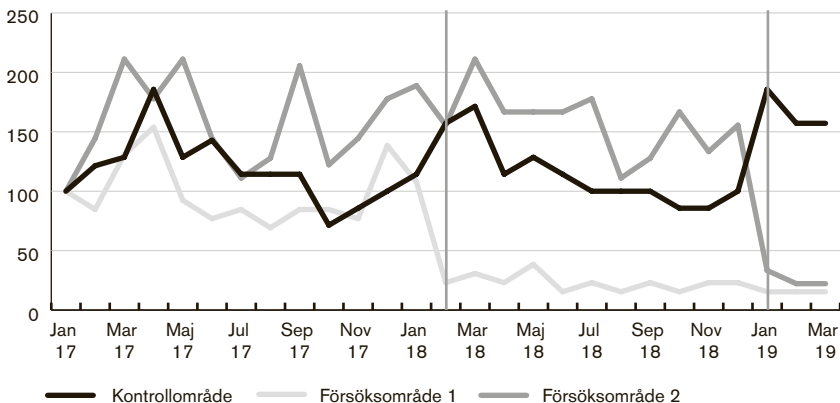
Figur 2.1. Total handläggningstid för referensbrottstyperna i kontroll- och försöksområdena, januari 2017–mars 2019, indexerat till januari 2017.



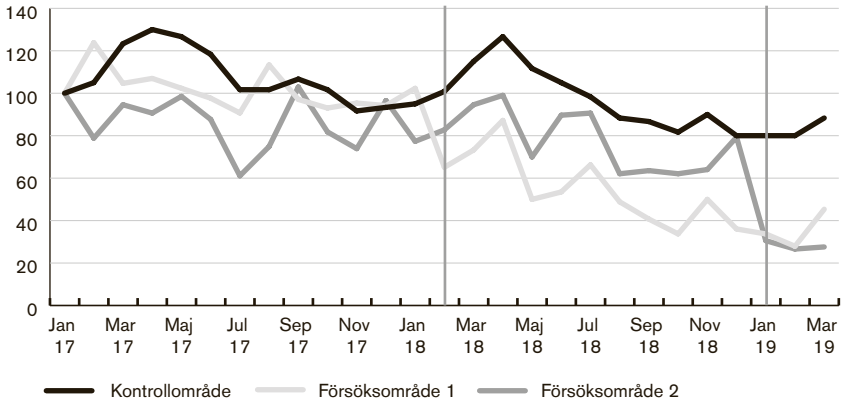
Figur 2.2. Handläggningstid inom Polismyndigheten för referensbrottstyperna i kontroll- och försöksområdena, januari 2017–mars 2019, indexerat till januari 2017.



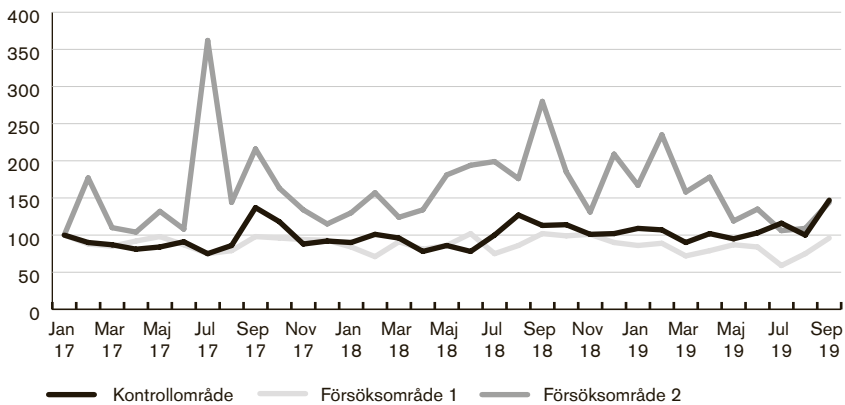
Figur 2.3. Handläggningstid inom Åklagarmyndigheten för referensbrottstyperna i kontroll- och försöksområdena, januari 2017–mars 2019, indexerat till januari 2017.



Figur 2.4. Handläggningstid inom tingsrätterna för referensbrottstyperna i kontroll- och försöksområdena, januari 2017–mars 2019, indexerat till januari 2017.



Figur 2.5. Handläggningstider för brottmål i tingsrätt i kontroll- och försöksområdena, januari 2017–september 2019, indexerat till januari 2017.



Snabbare lagföring är en försöksverksamhet där myndigheter i rättskedjan arbetar för att minska tiden från ett polisingripande till dom eller beslut; brott ska lagföras snabbt och effektivt.

Försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål har pågått i norra Stockholm sedan januari 2018. Brå har följt och utvärderat försöksverksamheten sedan start. I april 2019 lämnades en delredovisning; det här är slutredovisningen. Syftet med projektet är att med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet förkorta tiden från polisens ingripande till att brottet har lagförts hos åklagare eller domstol. Verksamheten bedrivs inom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten Rättsmedicinalverket, Domstolsverket, Kriminalvården och tingsrätterna i Attunda, Norrtälje och Solna.

Snabbare lagföring innebär dels förändrade arbetsätt och rutiner, dels några förändringar av lagar och förordningar. Försöksverksamheten innebär även en generellt skyndsamt handläggning av de ärenden som ingår och att dessa ärenden till viss del prioriteras.

Det finns både tydliga fördelar och nackdelar med Snabbare lagföring. Brås övergripande slutsats är att det finns goda skäl att fortsätta med, och utvidga verksamheten, dock med en medvetenhet om skilda förutsättningar över landet. Man bör således inte förvänta sig samma resultat överallt. I det fortsatta arbetet med Snabbare lagföring behöver de nackdelar som framkommit i utvärderingen hanteras, och Brå lämnar rekommendationer för det arbetet.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN
TELEFON +46 (0)8 527 58 400 ■ E-POST info@bra.se ■ www.bra.se