



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:12

# Hanteringen av unga lagöverträdare

*– en utdragen process*

ISBN 978 91 7086 185 7

RiR 2009:12

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen  
Justitiedepartementet

Datum: 2009-06-16  
Dnr: 31-2008-0082

## Hanteringen av unga lagöverträdare

Riksrevisionen har granskat hur de rättsliga myndigheterna hanterar unga lagöverträdare. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Socialstyrelsen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Per Dackenberg* har varit föredragande. Revisionschef *Göran Hyltander*, programansvarig *Tina J Nilsson*, revisionsdirektör *Eero Marttinen* och revisionsledare *Helena Norman* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Per Dackenberg

*För kännedom:*  
Rikspolisstyrelsen  
Åklagarmyndigheten  
Domstolsverket  
Socialstyrelsen  
Polismyndigheterna  
Tingsrätterna



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Revisionsfrågan	16
1.3 Granskningens omfattning och avgränsning	16
1.4 Bedömningsgrund	17
1.5 Granskningens genomförande	17
1.6 Rapportens disposition	18
2 Hur hanteras unga lagöverträdare?	19
2.1 Flera myndigheter är ansvariga	19
2.2 Processen för unga lagöverträdare	20
2.3 Ungas brott – hur ser de ut?	21
3 Resultat och effekter av myndigheternas arbete	23
3.1 Kravet på skyndsamhet är inte uppfyllt	23
3.2 Andelen uppklarade ungdomsbrott minskar	29
3.3 Återfallen ökar något	31
4 Brister i verksamheten och i förutsättningarna för goda resultat	33
4.1 Otydliga mål, krav och prioriteringar	33
4.2 Uppföljningen är otillräcklig	38
4.3 För lite resurser inget avgörande skäl till brister i resultaten	41
4.4 Organisationen varierar	46
4.5 Kompetensen är inte helt säkrad	48
4.6 Rutiner och arbetssätt är inte tillräckligt välutvecklade	51
4.7 Myndigheternas samverkan kan förbättras	57
5 Slutsatser och rekommendationer	63
5.1 Hanteringen av unga lagöverträdare uppfyller inte målen	63
5.2 Rekommendationer	71
Referenser	73
Bilaga 1: Bedömningsgrunder	77
Bilaga 2: Metodbilaga	83
Bilaga 3: Väsentliga arbetsmoment för polisen	89
Bilaga 4: Väsentliga arbetsmoment för åklagare	95



# Sammanfattning

## Granskningens syfte

Allt fler unga misstänks för brott. Efter millennieskiftet har antalet misstänkta personer i åldern 15–20 år ökat relativt mycket. På senare år har bland annat flera av JO:s inspektioner visat att myndigheterna inom rättsväsendet haft svårt att leva upp till de särskilda krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare. Främst gäller det att myndigheterna inte når upp till de särskilda krav på skyndsamhet som lagen föreskriver.

Det finns alltså indikationer på att myndigheterna inte klarar av sitt uppdrag, och det utgör en stark grund för att granska rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare och hur myndigheterna lever upp till de mål som riksdag och regering har ställt.

## Revisionsfrågan

Syftet med granskningen är att pröva om regeringens och ansvariga myndigheters hantering av unga lagöverträdare är tillfredsställande. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Har regeringen och de ansvariga myndigheterna levt upp till de mål och krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare?
- Om så inte är fallet, vilka orsaker finns till att målen och kraven inte har uppfyllts?

De mål som riksdag och regering satt upp och som vi granskat uppfyllelsen av är att unga lagöverträdare ska hanteras med särskild skyndsamhet, att brottsuppleringen ska öka och att återfallen ska minska. Uppläringsmålet måste mätas som lagföringsandel (antalet lagförda ärenden i relation till antalet avslutade ärenden). När det gäller återfall berörs detta mål i begränsad omfattning av granskningen, eftersom det i stor utsträckning påverkas också av annat än den rättsliga hanteringen.

## Slutsatser

### *Regeringen och myndigheterna lever inte upp till mål och krav*

Resultaten av myndigheternas arbete är inte tillfredsställande eftersom de inte lever upp till de uppsatta målen för unga lagöverträdare, bland annat i följande avseenden.

#### DET GÅR FÖR LÅNGSAMT

Enligt lagen ska ungdomsbrott hanteras särskilt skyndsamt, och som en yttersta restriktion finns två tidsfrister. Den första fristen gäller unga 15–17 år som har begått ett brott som kan ge fängelse, och den innebär att tiden från misstankedelgivning till beslut i åtalsfrågan inte får vara längre än 42 dagar. Den andra fristen avser unga 15–17 år som har begått ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, och då får tiden från beslut i åtalsfrågan till huvudförhandling i tingsrätt inte överskrida 14 dagar.

Granskningen visar att myndigheterna inte lever upp till lagens krav på skyndsamhet. Det är allvarligt när den totala handläggningstiden från anmälan till huvudförhandling i tingsrätt i genomsnitt är 5,7 månader och att de två lagstadgade fristerna om sex respektive två veckor överskrids i stor utsträckning. Den första fristen överskrids i mer än 40 procent av fallen och den andra fristen överskrids i cirka en tredjedel av fallen.

Det är framför allt två områden som enligt vår bedömning har särskilt långa handläggningstider. Det första gäller tiden innan den första fristen börjar löpa, det vill säga tiden från brottsanmälan till misstankedelgivning. Den utgör en tredjedel av den totala tidsåtgången i de ärenden som tas upp i tingsrätt, drygt två månader i genomsnitt. Tiden innan fristen börjar löpa är ännu längre för ärenden som avskrivs, drygt tre månader i genomsnitt. Det andra området med särskilt långa tider är tiden från att förundersökningen är färdig till dess att åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan.

#### LAGFÖRINGEN MINSKAR

Regeringens generella mål att lagföringen ska öka kan inte anses uppfyllt. Andelen brottsmisstankar för unga lagöverträdare som lett till lagföring har minskat från 66 till 58 procent under de senaste sex åren. Riksrevisionen bedömer att det finns möjlighet att förbättra förutsättningarna för lagföring genom att i större utsträckning utnyttja de spaningsuppslag som finns redan tidigt i brottsutredningen. Det finns två steg när det gäller att bedöma om polisen ska fortsätta arbeta med ett ärende eller låta avskriva det. Först ska man ta ställning till om ärendet går att utreda, och i så fall sedan bedöma



vilka relevanta åtgärder som har vidtagits. Vår granskning av avskrivna ungdomsärenden visar att åtminstone 10–15 procent av de granskade ärendena borde haft rimliga förutsättningar att utredas vidare för att få bättre förutsättningar för lagföring.

#### MÅNGA ÅTERFALLER I NYA BROTT

Många ungdomar fortsätter att begå brott efter att de har lagförts. Granskningen tyder på att andelen återfall ökar något bland unga lagöverträdare, efter att ha minskat under flera år. Fler återfall bidrar till att det övergripande målet att minska brottsligheten inte uppfylls. Brottsförebyggande rådet (Brå) har visat att antalet brott begångna av unga mellan 15 och 21 år har ökat med 27 procent under de senaste tio åren.

#### *Orsaker till att mål och krav inte uppfylls*

Vi drar slutsatsen att styrningen av det operativa arbetet med unga lagöverträdare och ett antal brister i genomförandet är viktiga orsaker till att målen och kraven inte har uppfyllts. Detta utvecklas närmare nedan.

#### BRISTANDE RESURSER ÄR INTE AVGÖRANDE

Granskningen visar att brist på resurser inte är ett avgörande skäl till de utdragna handläggningstiderna. Vår undersökning av omfattning och tidsåtgång för olika arbetsmoment visar att resurserna generellt borde vara tillräckliga. Vi bedömer därför att existerande resurser bör kunna utnyttjas bättre, till exempel genom förbättrade rutiner och arbetssätt.

#### MÅL OCH PRIORITERINGAR ÄR OTYDLIGA

Det behövs tydliga mål och prioriteringar utöver nuvarande lagkrav. Granskningen visar att varken regeringen eller ansvariga myndigheter har lagt fast några tydliga mål, prioriteringar eller krav för hanteringen av unga lagöverträdare i centrala styrdokument. Detta trots att ungdomsbrott är ett av riksdag och regering prioriterat område. Om ungdomsärenden inte är uttalat prioriterade inom hela myndigheten riskerar annan verksamhet att ta överhanden. När inte det särskilda skyndsamhetskravet tydligt uttalas av myndighetsledningen, riskerar kravet att inte få genomslag och fristerna bli de enda målen.

## UPPFÖLJNINGEN ÄR DÅLIG

Uppföljningen, som är en viktig del i styrningen, är åsidosatt. Avsaknaden av tydliga krav på uppföljning från såväl regeringen som Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket och hur uppföljningarna görs inom polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna påverkar de enskilda handläggarna och bidrar till de otillfredsställande resultaten. Den uppföljning som görs i dag är inte tillräckligt användbar för att kunna analysera varför handläggningstiderna är så långa, lagföringen inte ökar eller återfallen inte minskar. Därmed får regeringen och myndigheterna inte löpande den återkoppling som gör det möjligt att analysera var problemen finns.

## KOMPETENSEN ÄR INTE HELT SÄKRAD

Lagens krav på särskilt utsedd personal tillgodoses inte. På många håll har det gjorts försök att säkra den särskilda lämplighet och kompetens m.m. som lagen föreskriver genom att utse särskild personal för ungdomsärenden. Trots det är mellan 60 och 70 procent av de utredare inom polisen som hanterar unga lagöverträdare *inte* särskilt utsedda att göra det. För åklagarna är motsvarande andel 40 procent och för domarna 60 procent. Varken polisen eller tingsrätterna har någon nationellt organiserad ungdomsutbildning. Åklagarna har en sådan utbildning, men många utsedda ungdomsåklagare har inte genomgått utbildningen. Myndigheterna har således inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att de poliser, åklagare och domare som hanterar unga lagöverträdare har den kompetens som krävs för att bemöta de unga på ett effektivt och rättssäkert sätt.

## RUTINER OCH ARBETSSÄTT ÄR INTE TILLRÄCKLIGT VÄLUTVECKLADE

Det finns brister i rutiner och arbetssätt hos framför allt polis och åklagare. Polisen väntar ofta länge med att aktivera utredningarna trots att förundersökning redan har inletts. Polisen väntar också ofta med att förhöra den misstänkta och delge misstanke, även när det är möjligt att slutföra utredningen i enkla ärenden direkt. Likaså väntar åklagarna med att avsluta ärenden som är färdiga för beslut i åtalsfrågan.

Andra exempel på bristande rutiner och arbetssätt är att polisen och åklagare inte tillräckligt utnyttjar de spaningsuppslag som finns redan tidigt i brottsutredningen. Dessutom är de initiala åtgärderna ofta sena och bristfälliga och förhör hålls inte alltid eller inriktar sig på fel saker. Ytterligare exempel på brister i rutiner och arbetssätt redovisas nedan under samverkan. Riksrevisionen bedömer att dessa brister påverkar både handläggningstider och lagföring negativt.

## SAMVERKAN BRISTER MELLAN ÅKLAGARE OCH POLIS

Samverkan mellan polis och åklagare är inte effektiv. Det finns en inbyggd problematik när åklagare leder en förundersökning, vilket de oftare gör i ungdomsärenden än i andra ärenden. Med ledningsansvaret följer ett ansvar att utredningen utförs skyndsamt och ger resultat. Befogenheterna motsvarar dock inte detta ansvar, eftersom åklagaren inte förfogar över polisens utredningsresurser. Detta får negativa konsekvenser för åklagarens möjligheter att styra förundersökningen på ett bra sätt.

Det finns ingen gemensam rutin för informationsöverföringen att misstankedelgivning har skett. Att det saknas smidiga, enkla och säkra rutiner för polisen att underrätta åklagaren om att misstankedelgivning har skett får till följd att åklagaren i sin roll som förundersökningsledare får svårt att begära yttrande av socialtjänsten i rätt tid och följa upp hur ärendena utvecklas.

Det finns inte heller generella rutiner eller system hos åklagarna för bevakning av tidsåtgång och frister, vilket gör det svårt för åklagarna att i det enskilda ärendet styra sitt och polisens arbete så att skyndsamheten kan vidmakthållas. Det förekommer till exempel inte sällan att åklagare som leder en förundersökning underlåter att påminna polisens utredare att fristen är på väg att gå ut eller att den redan har gått ut.

## BRISTER I SAMVERKAN MELLAN SOCIALTJÄNSTEN OCH RÄTTSVÄSENDET

Bristerna i samverkan med socialtjänsten påverkar de rättsliga myndigheternas arbete. En viktig del av samverkan mellan socialtjänsten och polisen sker i samband med förhör. Enligt lagen ska en representant för socialtjänsten närvara vid förhör med misstänkta under 18 år om det gäller ett brott som kan ge fängelse, förutsatt att det är möjligt och inte hindrar utredningen. Trots detta deltar socialtjänsten i endast cirka 10 procent av de ärenden som avgjorts i tingsrätt.

Bristerna i socialtjänstens yttranden och vårdplaner påverkar tingsrätternas möjligheter att bestämma lämpliga påföljder. Drygt 40 procent av yttrandena uppfyller inte lagens krav på bedömning av behov av åtgärder som syftar till att motverka ogynnsam utveckling eller beskrivning av de planerade åtgärdernas art, omfattning och varaktighet.

I närmare 40 procent av samtliga ärenden som avgörs i tingsrätt inkommer yttrandet från socialtjänsten så sent till åklagaren att det inte går att hålla tidsfristen. Detta beror till ungefär lika stora delar på att åklagaren begär in yttrandet för sent och att socialtjänsten tar lång tid på sig att skriva det.

## ANSVARET FÖRDELAS PÅ REGERING OCH MYNDIGHETER

Riksrevisionen anser att ansvaret för de brister som granskningen har visat ligger på både regeringen och myndigheterna.

Regeringen har det övergripande ansvaret för att följa upp hanteringen av unga lagöverträdare och är skyldig att ställa krav och prioritera vad myndigheternas ska göra då det behövs. Det har regeringen inte gjort när det gäller skyndsamhetsmålet och fristerna, trots att man bör ha varit väl medveten om de brister i tidshållningen som JO och Åklagarmyndigheten redovisat.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har reagerat sent på bristerna i hanteringen av unga lagöverträdare. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten följer inte upp väsentliga uppgifter, till exempel tider för olika utredningsmoment och kostnader. Åklagarmyndigheten har inte heller sett till att yttranden från socialtjänsten kommer in i tid. Ingen av myndigheterna har tydligt uttalat att det särskilda skyndsamhetsmålet ska genomsyra hela hanteringen av unga lagöverträdare. Inte heller Domstolsverket har fastställt tydliga mål för handläggningen av ungdomsmål eller följt upp handläggningstider, trots att det är möjligt.

Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna har inte utvecklat tillräckliga rutiner och arbetssätt för den operativa verksamheten och inte heller för samverkan sinsemellan.

Polismyndigheterna har inte heller ställt tydliga krav på att tidsmålen ska hållas och följt upp att så sker. Tingsrätterna har inte genomfört någon systematisk uppföljning av fristhållningen.

## Rekommendationer

Riksrevisionen anser att hanteringen av ärenden med unga lagöverträdare inte är tillfredsställande. Myndigheterna har ett ansvar för hanteringen av dessa ärenden och regeringen har ett ansvar för att styra och följa upp dem. Riksrevisionen anser att regeringen inte har utnyttjat sina möjligheter att styra och följa upp dessa ärenden.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att göra följande:

- Slå fast i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev att särskild skyndsamhet gäller och se till att myndigheterna följer upp att detta mål uppfylls.
- Ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att förbättra kvaliteten i socialtjänstens yttranden samt förbättra samverkan mellan socialtjänsten och polis och åklagare.

Under den senaste tiden har Polisen och Åklagarmyndigheten vidtagit åtgärder för att kunna prioritera unga lagöverträdare och Rikspolisstyrelsen, och länspolismästarna beslutade i maj 2009 om en nationell satsning mot ungdomsbrottslighet. Åklagarmyndigheten skriver också i sin verksamhetsplan för 2009 att en nationell åtgärdsplan ska tas fram för att öka kvaliteten i handläggningen och snabbare lagföra ungdomar som begått brott.

Riksrevisionen förordar att dessa angelägna satsningar görs bredare och mer samlat. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket tillsammans med tingsrätterna att *gemensamt* lämna förslag till åtgärder i ett rättskedjeperspektiv för att

- förbättra styrning och uppföljning när det gäller hantering av unga lagöverträdare inom respektive organisation och i ärendeflödet mellan organisationerna
- utveckla arbetssätt och rutiner för utredning och lagföring av unga lagöverträdare
- säkra relevant kompetens för att hantera ungdomsärenden
- effektivisera samverkan i ärendehandläggningen, särskilt mellan polis- och åklagarmyndigheterna men även med domstolarna och den kommunala socialtjänsten.

Riksrevisionen anser därutöver att följande områden bör analyseras ytterligare av Rikspolisstyrelsen respektive Åklagarmyndigheten innan gemensamma förslag tas fram.

- Polisens initiala utredningsåtgärder och arbetssätt.
- Åklagarnas rutiner och tekniska system för att bevaka skyndsamhet och frister.
- Åklagarens styrning av och informationsutbyte med polisen under förundersökningen.
- Polisens respektive åklagarnas användning av särskilt utsedda handläggare av ungdomsärenden.
- Underlaget för åklagares beslut att skriva av ärenden.



# 1 Inledning

## 1.1 Motiv för granskningen

Under senare år har unga personer som begår brott aktualiserats mer och mer. Antalet unga i åldern 15–20 år som misstänks för brott har sedan millennieskiftet ökat med 45 procent. Under samma period har det totala antalet personer misstänkta för brott ökat med 38 procent.<sup>1</sup> År 2007 kom flera fall som rörde unga lagöverträdare att särskilt uppmärksammas, vilket ledde till att ungdomsbrott som ett samhällsproblem blev en fråga som berörde många. Riksdag och regering har också uttalat att uppkläringen ska öka.<sup>2</sup> Dessutom ska alla brott som lyder under allmänt åtal leda till lagföring, förutsatt att en gärningsman kan bindas till brottet.<sup>3</sup>

Det har på senare år också blivit känt – inte minst genom flera av JO:s inspektioner – att myndigheterna inom rättsväsendet haft svårt att leva upp till de särskilda krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare. Framst gäller det att myndigheterna inte når upp till lagens krav på särskild skyndsamhet. Det har också funnits tecken på brister i samverkan mellan de myndigheter som ska hantera de unga som begått brott.

Närmare 40 procent av de unga personer som begått brott återfaller i nya brott inom tre år. Återfallen beror på olika faktorer framför allt i den ungas hemmiljö, men myndigheternas insatser har också en påverkan. Om rättsväsendet inte lyckas med att fastställa och utkräva ansvar av unga som begår brott och att sörja för deras särskilda behov riskerar de unga att återfalla i brott.

Det finns indikationer på att myndigheterna inte lyckas med sitt uppdrag. Detta utgör en stark grund för att granska hur myndigheterna lever upp till de mål som riksdag och regering har satt upp.

<sup>1</sup> Avser tiden 2000–2008. Brå – Sveriges officiella statistik.

<sup>2</sup> Bl.a. budgetpropositionerna för 2007 och 2008.

<sup>3</sup> 20 kap. 6 § rättegångsbalken.

## 1.2 Revisionsfrågan

Syftet med granskningen är att bedöma om regeringens och ansvariga myndigheters hantering av unga lagöverträdare är tillfredsställande. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Har regeringen och de ansvariga myndigheterna levt upp till de mål och krav som ställs på hanteringen av unga lagöverträdare?
- Om så inte är fallet, vilka orsaker finns till att målen och kraven inte uppfylls?

De mål som riksdag och regering satt upp och som vi har granskat uppfyllelsen av är att unga lagöverträdare ska hanteras med särskild skyndsamt, att uppkläringen ska öka och att återfallen ska minska. För uppkläring målet måste lagföringsandelen användas, eftersom den relaterar till person. När det gäller återfall berörs detta mål i begränsad omfattning av granskningen, eftersom det i stor utsträckning påverkas också av annat än den rättsliga hanteringen.

I förstudien till denna granskning identifierades preliminärt ett antal områden där brister i verksamheten och i förutsättningarna för att uppnå de övergripande målen fanns. Följande områden har därefter granskats närmare:

- Mål, krav och prioriteringar
- Uppföljning
- Resurser
- Organisation
- Kompetens
- Rutiner och arbetsätt
- Samverkan

## 1.3 Granskningens omfattning och avgränsning

Granskningen avser hanteringen av unga lagöverträdare som var i åldern 15–20 år när brottet begicks. Granskningen koncentreras främst på misstänkta<sup>4</sup> och tilltalade i åldersgruppen 15–17 år, som är den grupp som omfattas av samtliga krav i lagstiftningen.<sup>5</sup> I vissa avseenden omfattar granskningen tilltalade i åldern 18–20 år, för vilka det finns särskilda krav när det gäller handläggningen i domstol.

Granskningen avser inte hanteringen av lagöverträdare under 15 år. Skälet till detta är att de inte är straffmyndiga och därför inte utreds och lagförs, men även att denna åldersgrupp varit föremål för en statlig utredning under tiden för granskningen.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Avser skäligen misstänkta samt personer som registrerats som utpekade.

<sup>5</sup> Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

<sup>6</sup> Dir. 2007:151 och SOU 2008:111 Barn som misstänks för brott.



Granskningen har inte heller omfattat polisens brottsförebyggande arbete med ungdomar. Det arbetet inträffar per definition innan ett brott begås och faller därför inte inom ramen för en granskning med inriktning mot hanteringen av människor som redan begått brott.

Föremål för granskningen har varit regeringen, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och tingsrätterna. Granskningen har inte omfattat innehållet i domar. Socialtjänsten är indirekt berörd av granskningen.

Granskningen avser huvudsakligen de förhållanden som gällde år 2007, men beroende på vad som undersökts även tiden fram till årsskiftet 2008/2009.

## 1.4 Bedömningsgrund

Utgångspunkten för den genomförda granskningen är lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och rättegångsbalken (RB) med tillhörande författningar som är relevanta i sammanhanget.

I LUL finns bestämmelser om skyndsamhet och tidsfrister för förundersökningen och domstolens handläggning. Där finns också bestämmelser om hur rättsväsendet och socialtjänsten ska samverka, när åklagare ska leda förundersökningen samt till exempel restriktioner för hur tvångsmedel ska få användas.

Vi har också härlett bedömningsgrunder från riksdagens och regeringens uttalanden om rättsväsendet, kriminalpolitiken och socialtjänstpolitiken. Målen som gäller rättsväsende och kriminalpolitik är dock allmängiltiga och alltså inte specifika för just unga lagöverträdare.<sup>7</sup>

Samtliga bedömningsgrunder redovisas i sin helhet i bilaga 1.

## 1.5 Granskningens genomförande

Flera olika typer av data har samlats in under granskningen. Vi har i tur och ordning genomfört en första enkät, en aktgranskning, fyra fallstudier och en andra enkät. I slutskedet av granskningen har sakkunniga referenspersoner fått säkra resultat och slutsatser.

I den första enkäten har uppgifter av myndigheternas resultat och effekter inhämtats när det gäller hanteringen av unga lagöverträdare. I den andra enkäten har vissa uppgifter och resultat kompletterats och säkerställt.

<sup>7</sup> Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 18–35, prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 s. 13–35 och utg.omr. 9 s. 132.

I aktgranskningen har vi granskat 390 över riket spridda och slumpmässigt utvalda akter över ungdomsärenden. Det gäller dels ärenden som gått hela vägen till åtal och rättegång, dels ärenden som avgjorts av åklagare genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse, dels ärenden som avskrivits av åklagare eller polis.

Fallstudierna har genomförts i fyra strategiskt utvalda domsagor och omfattar polismyndigheten, åklagarkammaren och tingsrätten i respektive domsaga. Domsagorna är Göteborg, Växjö, Eskilstuna och Södertörn (norra delen<sup>8</sup>). I dessa domsagor har vi särskilt granskat verksamheten för att hantera unga lagöverträdare. Vi har intervjuat ledningen och ett urval av den operativa personal som hanterar unga lagöverträdare. Även företrädare för socialtjänsten inom domsagorna har intervjuats.

I övrigt har vi intervjuat personal som hanterar unga lagöverträdare vid motsvarande myndigheter i Västerås och Stockholm samt företrädare för Justitiedepartementet.

Vi har på sedvanligt sätt gått igenom relevanta offentliga publikationer, såsom propositioner, riksdagsbetänkanden, utredningsbetänkanden och liknande.

För närmare information om metoder och tillvägagångssätt hänvisas till bilaga 2.

## 1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver kortfattat vilka myndigheter som är ansvariga för att hantera unga lagöverträdare och ger en koncentrerad bild av hur brottsligheten ser ut bland unga. Kapitel 3 presenterar resultat och effekter av myndigheters arbete med unga lagöverträdare. Kapitel 4 behandlar de brister granskningen har visat när det gäller verksamheten och förutsättningar för att uppnå goda resultat. Kapitel 5 innehåller slutsatser och rekommendationer.

<sup>8</sup> Södertörns tingsrätt, Söderorts åklagarkammare och Söderorts polismästardistrikt i Stockholms län.

## 2 Hur hanteras unga lagöverträdare?

### 2.1 Flera myndigheter är ansvariga

Unga lagöverträdare hanteras av samma myndigheter som hanterar vuxna som begått brott. Socialtjänsten ersätter dock till stora delar Kriminalvården för misstänkta som inte fyllt 18 år. Polis och åklagare ska samverka med socialtjänsten under utredningen. Det innebär att socialtjänsten utreder de personliga omständigheterna för den unge och föreslår lämplig påföljd. Socialtjänsten stöder den unga under utredningen, till exempel genom att sitta med vid polisförhör. Socialtjänsten verkställer också de särskilda ungdomspåföljderna, i egen regi eller annans.

Polisen utreder brotten. Åklagaren leder förundersökningen om den unge misstänks för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader; i övriga fall är det polisen som är förundersökningsledare. Åklagaren meddelar åtalsunderlåtelse<sup>9</sup>, utfärdar strafföreläggande eller väcker åtal. I de fall åklagaren väcker åtal går ärendet vidare till tingsrätten, som vid huvudförhandling prövar om åtalet ska bifallas eller ogillas.

På varje myndighet är det ledningen som inför regeringen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Ledningen ansvarar också för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.<sup>10</sup>

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet och har ansvar för att polismyndigheterna bedriver sin verksamhet effektivt. Styrelsen ska enligt sin instruktion utveckla och precisera de mål som riksdag och regeringen ställer och följa upp verksamheten.<sup>11</sup> Chefen för respektive polismyndighet ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.<sup>12</sup>

Åklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i landet.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Åklagare får i vissa fall efter avslutad brottsutredning och åtalsprövning meddela åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. När det gäller gärningsmän under 18 år är det relativt vanligt med åtalsunderlåtelse. Detta får ske om den unga lämpligen bör bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen, enligt LVU eller annan åtgärd som innebär att den unga får hjälp eller stöd. Åtal får också underlåtas om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastat. Åklagaren ska särskilt beakta den ungas vilja att ersätta skada till följd av brottet, att avhjälpa eller begränsa skada, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd. En åtalsunderlåtelse förutsätter att den misstänkta erkänt den brottsliga gärningen och innebär att ansvaret för gärningen är fastställt – någon påföljd utdöms inte.

<sup>10</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>11</sup> 1 § och 2 § 2 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

<sup>12</sup> 3 kap. 5 a § polisförordningen (1998:1558).

<sup>13</sup> 1 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

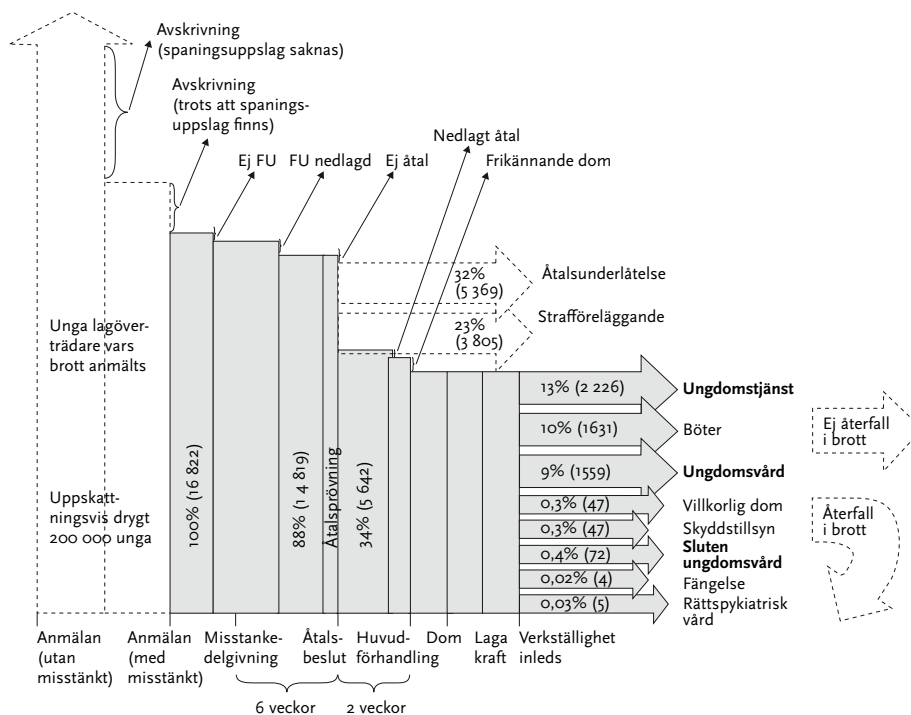
Domstolsverket är administrativ stödmyndighet åt domstolarna och ska i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. I detta arbete ska verket iakttä domstolarnas självständighet.<sup>14</sup> Chefen för respektive tingsrätt ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.<sup>15</sup>

I Regeringskansliet ansvarar Justitiedepartementet och Socialdepartementet för frågor om unga lagöverträdare. Justitiedepartementet är huvudman för polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. Socialdepartementet är ansvarigt för frågor rörande socialtjänsten, som framför allt bedrivs inom kommunerna.

## 2.2 Processen för unga lagöverträdare

Figur 1 nedan illustrerar processen för unga lagöverträdare och visar vad som händer med dem på olika stadier och hur ärendena avslutas. Uppgift-erna i figuren gäller antalet misstänkta i åldern 15–17 år, det vill säga den målgrupp som granskningen koncentrerar sig på.

Figur 1 Unga lagöverträdare 15–17 år i rättsprocessen år 2007



Källa: Brå. (FU = förundersökning.)

<sup>14</sup> 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.  
<sup>15</sup> 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Figuren illustrerar hur ungdomarna hanteras från det att brotten kommer myndigheterna till kännan genom anmälan med eller utan misstänkt person. Antalet ungdomar minskar successivt under processens gång genom att fallen avskrivs på olika sätt och på olika grunder. Efter åtalsprövning avgår dessutom en inte oväsentlig andel genom åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande. Nederst i figuren visas de föreskrivna tidsfristerna för unga som lagen anger.

## 2.3 Ungas brott – hur ser de ut?

Enligt kriminalstatistiken är ungdomar i åldern 15–20 år den mest brottsaktiva åldersgruppen i samhället. Gruppen 15–17 år är mer brottsaktiv än gruppen 18–20 år. Efter fyllda 20 avtar brottsaktiviteten avsevärt.<sup>16</sup>

De vanligaste brotten bland ungdomar är lindriga tillgreppsbrott och skadegörelse. Inom dessa brottskategorier finns snatteri och klotter, som båda är vanligt förekommande bland unga. Även misshandel och personrån är typiska ungdomsbrott.<sup>17</sup>

Inte sällan har ungdomars våldsbrott kopplingar till alkoholförtäring. Tillgången på alkohol har enligt polisen ett samband med antalet misshandelsfall. Förutom snatterierna är fordonstillgrepp det vanligaste tillgreppsbrottet, till exempel mopedstölder. Även missbruk av urkund, det vill säga att använda annan persons identitetshandling, är vanligt förekommande bland unga.<sup>18</sup>

Ungdomars brott är alltså relativt sett inte så allvarliga. Det finns dock oroande tendenser, inte minst i storstadsområdena, som redovisar en ökning av utpressning (s.k. bötning) och grova rån. Även olaga hot och övergrepp i rättsak är brott som blir allt vanligare.<sup>19</sup>

I vår aktgranskning har vi delat in ärendena i tre kategorier: komplexa, enkla och ordinära. När det gäller de *komplexa* ärendena har vi, med förarbetena till LUL som utgångspunkt, till denna grupp hänfört ärenden som har fler än tre misstänkta och avser fler än tre brott, det görs tekniska undersökningar som överskrider tre veckor, har brott som är särskilt grova (till exempel mord, våldtäkt eller rån) eller har flera förundersökningsprotokoll.<sup>20</sup> På detta sätt har vi också, så långt det varit möjligt och med viss osäkerhetsmarginal, identifierat en grupp av ärenden där det kan vara godtagbart att överskrida fristen. Enkla ärenden är sådana som i regel saknar oklarheter

<sup>16</sup> Felipe Estrada & Sven Granath: Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Intervjuer med poliser och åklagare.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Lagstiftaren har uttalat (prop. 1994/95:12) att fristen får överskridas endast om det är absolut nödvändigt, t.ex. om det är fråga om en a) mycket omfattande brottsutredning såsom vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal brott som är svårutredda. Fristen kan också få överskridas om det under förundersökningen upptäcks b) nya brottsmisstankar mot den unge eller att den unge begår nya brott. Ett annat godtagbart skäl för att överskrida fristen är när det är nödvändigt att genomföra c) tekniska undersökningar som tar lång tid.

beträffande den misstänkta och därför inte behöver några särskilda utredningsinsatser. I enkla ärenden är oftast den misstänkta gripen på bar gärning och erkänner genast, vilket gör att det mesta av utredningsinsatserna kan vara klara på plats eller i mycket nära anslutning till brottstillfället (framför allt vid snatteri, missbruk av urkund, trafikbrott samt eget bruk eller innehav av narkotika). Ordinära ärenden är de ärenden som inte faller ut som enkla eller komplexa.

Över 90 procent av våra granskade ärenden<sup>21</sup> är ordinära eller enkla. Det finns också en mindre andel ungdomsärenden där det förekommer många misstänkta, till exempel löst sammansatta nätverk där ungdomar kommer och går, och sådana ärenden blir svårare att utreda.<sup>22</sup> Vi bedömer att endast 7 procent av de granskade ärendena är komplexa.<sup>23</sup> De upptar dock en relativt större del av resurserna än de ärenden som kategoriseras som ordinära och enkla.

---

21 Över riket slumpmässigt utvalda ärenden från första halvåret 2007 som gått till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse eller har avskrivits.

22 Uppgifter från polismyndigheterna som granskats i fallstudierna.

23 Se metodbilaga för närmare beskrivning av kategorisering av ärenden.

## 3 Resultat och effekter av myndigheternas arbete

---

I detta kapitel presenteras resultat och effekter av myndigheternas arbete med unga lagöverträdare. Kapitlet består av tre delar som enligt vår bedömning avspeglar de viktigaste resultatvariablerna för utredning och lagföring av unga: handläggningstider, upplärning och återfall.

---

### 3.1 Kravet på skyndsamhet är inte uppfyllt

När en ung människa begår brott är det viktigt med en snabb reaktion, och för unga anses det vara särskilt viktigt att tiden från anmälan till lagföring är kort. På så sätt vill man motverka fortsatt brottslighet, men också se till att den som utsatts för brottet (ofta en annan ung människa) får upprättelse.

I budgetpropositionen för 2008 betonas vikten av korta handläggningstider: "För att samhället ska kunna reagera snabbare på ungas brottslighet måste tiden mellan brott, åtal, dom och verkställighet av påföljd vara så kort som möjligt." Där framgår också att "tidiga och tydliga insatser skall prägla samhällets arbete med unga människor som riskerar att påbörja en kriminell bana".

Enligt lagen ska ungdomsbrott hanteras särskilt skyndsamt, och som en yttersta restriktion finns två tidsfrister. Den första fristen gäller unga 15–17 år som har begått ett brott som kan ge fängelse, och den innebär att tiden från misstankedelgivning till beslut i åtalsfrågan inte får vara längre än 42 dagar. Den andra fristen avser unga 15–17 år som har begått ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, och då får tiden från beslut i åtalsfrågan till huvudförhandling i tingsrätt inte överskrida 14 dagar. Det finns dock vissa undantagsregler.<sup>24</sup>

Det finns inget krav på hur lång tid som får gå före fristens början, det vill säga tiden från anmälan fram till misstankedelgivningen. Däremot gäller det särskilda skyndsamhetskravet även då.

<sup>24</sup> Tidsfristen får enligt 4 § andra stycket LUL överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkta ska delta i medling eller till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Av förarbetena till LUL (prop. 1994/95:12) framgår att fristerna ska tolkas som en yttre restriktion och att betoningen ligger på skyndsamhetskravet och att utredningen ska slutföras så snart det kan ske, vilket innebär att hela tidsfristen får utnyttjas endast om det är nödvändigt. I många fall bör det vara möjligt att besluta i åtalsfrågan inom kortare tid än vad fristen föreskriver. Av förarbetena framgår också att det finns godtagbara skäl att medge undantag när ärendet är komplext; se mer vid avsnitt 2.2.

Både polis och åklagare berörs av den första tidsfristen. Polisen gör det mesta arbetet från misstankedelgivningen till dess att förundersökningen är klar, även om åklagaren i många fall är förundersökningsledare och därmed har ansvaret för att fristen hålls. Det är dock endast åklagaren som ansvarar för handläggningstiderna den sista delen av första fristen, när förundersökningen är klar och åtalsprövningen tar vid. Det finns ingen uttalad ansvarsfördelning av fristtidens två delar, det vill säga hur lång den huvudsakliga polistiden respektive åklagartiden får vara.

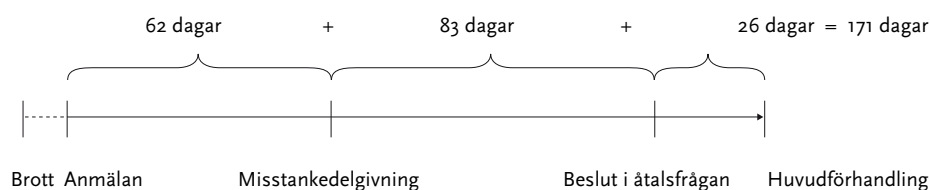
### 3.1.1 Handläggningstiderna är för långa<sup>25</sup>

Genomströmningstiderna i ungdomsärenden har blivit längre de senaste åren för både polis, åklagare och domstol.<sup>26</sup> Granskningen visar att den sammanlagda handläggningstiden är lång och att de två tidsfristerna ofta överskrids.<sup>27</sup>

#### DEN SAMMANLAGDA HANDLÄGGNINGSTIDEN

Aktgranskningen och totaluppgifter från Domstolsverket visar att den sammanlagda handläggningstiden (från anmälan till dess att ärendet är avslutat) i genomsnitt var 171 dagar för de ungdomsärenden som avgjordes i domstol under första halvåret 2007. För ungdomsärendena som avgjordes av åklagare var den 65 dagar. Detta motsvarar närmare ett halvår respektive drygt två månader. Figuren nedan visar handläggningstiderna för ärenden som har avgjorts i tingsrätten.

**Figur 2:** Genomsnittliga handläggningstider för olika faser i tingsrättsavgjorda ungdomsärenden



*Källa: Resultat från aktgranskningen samt uppgifter från Domstolsverket (Riksrevisionens bearbetning).*

<sup>25</sup> Resultaten i det här avsnittet kommer till stor del från vår aktgranskning. Den bygger på ett urval från tre olika typer av ärenden: ärenden som har avgjorts i tingsrätt, ärenden som har avgjorts av åklagare och avskrivna ärenden. Om inget annat anges avser resultaten alla tre ärendetyperna. Lagförda ärenden rör dem som har avgjorts både i tingsrätt och av åklagare.

<sup>26</sup> Åklagarmyndighetens och Domstolsverkets årsredovisningar.

<sup>27</sup> Handläggningstider som inkluderar flera myndigheter redovisas ännu inte.



## TIDEN FÖRE FRISTERNA

Det särskilda skyndsamhetskravet gäller även tiden innan den första fristen börjar löpa, det vill säga från brottsanmälan fram till misstankedelgivning. Det finns dock inga lagstadgade krav på hur lång denna tid får vara. Granskningen visar att det i genomsnitt tar 62 dagar för ärenden som har avgjorts i tingsrätt och 20 dagar för ärenden som åklagaren har strafförelagt eller åtalsunderlåtit. Beräkningarna visar att tiden innan fristen börjar löpa utgör mer än en tredjedel av den totala tidsåtgången för de ärenden som har gått till lagföring. Tiden är ännu längre för ärenden som har avskrivits, i genomsnitt 103 dagar.

Att den första fristen börjar löpa först vid misstankedelgivningen gör att polisen kan vänta länge efter anmälan med att höra en misstänkt utan att fristen påverkas. Våra intervjuer med poliser har visat att man ibland medvetet väntar med att hålla förhör med den misstänkta för att fristen inte ska börja löpa. Detta strider givetvis mot det särskilda skyndsamhetskravet.

## DEN FÖRSTA FRISTEN

Aktgranskningen visar att den första tidsfristen överskreds i 45 procent av de lagförda ärendena år 2007. Den genomsnittliga tiden var 58 dagar,<sup>28</sup> trots att lagen föreskriver högst 42 dagar. Ser man enbart till de ärenden som har avgjorts i tingsrätten är det genomsnittliga antalet dagar ännu högre (83 dagar).

Fristen gäller dock inte alla brott (exempelvis rena bötesbrott), och i vissa fall är det tillåtet att göra undantag från tidsfristen (till exempel vid omfattande utredningar). Dessa ärenden utgör cirka en femtedel av ungdomsärendena.<sup>29</sup> De återstående ärendena ska alltså hålla första fristen, men ändå överskrids den i 41 procent av fallen.

## DEN ANDRA FRISTEN

Enligt en totalundersökning av tingsrätternas handläggningstider för unga lagöverträdare 15–17 år överskreds den andra tidsfristen i 33 procent av fallen år 2007. Den genomsnittliga tiden var 23 dagar<sup>30</sup>, medan lagen anger högst 14 dagar.

Det underlag som finns i akterna räcker inte för att säkert avgöra om något mål haft skäl att undantas från tidsfristen. Uppgifter från våra intervjuer tyder på att det bör vara en mycket liten andel som har sådana undantags-skäl.

<sup>28</sup> Detta är medelvärde. Medianen är 38 dagar.

<sup>29</sup> Vi har eliminerat de rena bötesbrotten och de ärenden vi bedömt komplexa. Se avsnitt 2.2 för närmare beskrivning.

<sup>30</sup> Handläggningstiderna avser här endast de ärenden som omfattas av skyndsamhet och frister. På grund av detta skiljer sig uppgiften från tidigare redovisade antal dagar som avsåg handläggningstider för samtliga ungdomsärenden avgjorda i tingsrätt, det vill säga även de som inte omfattas av skyndsamhet och frister.

### 3.1.2 *Långsam handläggning av mål med 18–20-åringar i tingsrätt*

Tingsrätternas handläggningstider för ungdomar i åldern 18–20 år strider mot skyndsamhetskravet. Det kravet gäller också för denna åldersgrupp även om de specificerade tidsfristerna endast gäller för unga 15–17 år. Totaluppgifter från Domstolsverket visar stora skillnader i handläggningstid mellan dessa två åldersgrupper. År 2007 var den genomsnittliga handläggningstiden i domstol 26 dagar för 15–17-åringarna, medan den var 77 dagar för gruppen 18–20 år.

Tabell 1: Handläggningstider i domstol för unga lagöverträdare

Åldersgrupp	Medel	Median
15–17 år	26 dagar	14 dagar
18–20 år	77 dagar	55 dagar

Källa: Uppgifter från Domstolsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Det finns indikationer på att skillnaderna i hanteringen av de två åldersgrupperna även finns under förundersökningen. I intervjuerna har både poliser och åklagare lyft fram att handläggningstiden blir längre för unga lagöverträdare som har fyllt 18 år.

### 3.1.3 *Regionala skillnader i handläggningstider*

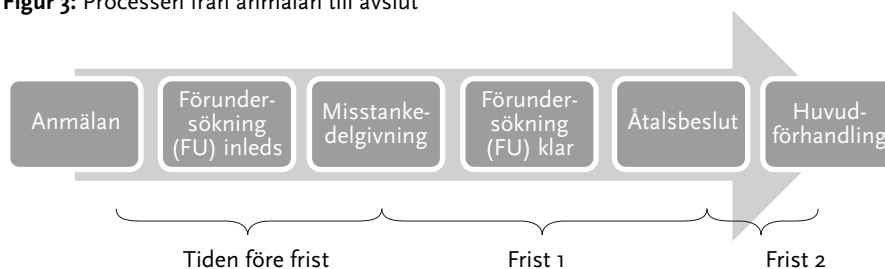
Det finns inga totaluppgifter över den första fristen. De mest jämförbara totaluppgifter som går att få för ungdomsärenden 15–17 år är tiden från anmälan hos åklagare till beslut i åtalsfrågan i åklagarledda ärenden. Sådana uppgifter har vi fått från Åklagarmyndigheten och de visar att genomströmningstiden varierade mellan 55 och 192 dagar för olika åklagarkamrar år 2007. Den genomsnittliga genomströmningstiden var 110 dagar.

När det gäller den andra fristen är de regionala skillnaderna också anmärkningsvärda. Totaluppgifter från Domstolsverket visar att de olika tingsrätterna överskrider fristen i mellan 5 och 68 procent av ungdomsmålen 15–17 år. För riket som helhet överskreds fristen i 33 procent av målen.

### 3.1.4 *Tiden före frist och tiden för åtalsprövning – de största problemtiderna*

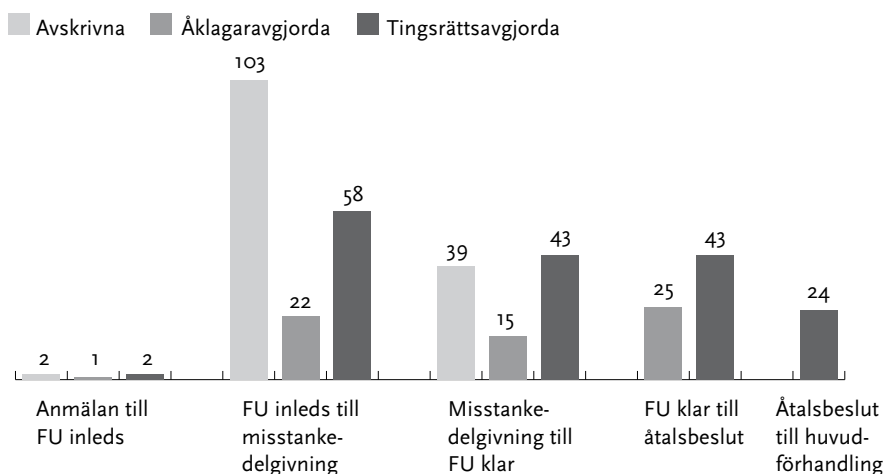
För att ta reda på var de största problemtiderna finns har vi undersökt olika deltider i processen. Figuren nedan beskriver processen från anmälan till avslut, uppdelad på olika delmoment och deltider.

**Figur 3:** Processen från anmälan till avslut



Tiden före frist täcks i figur 4 nedan av "Anmälan till förundersökning inleds" och "förundersökning inleds till misstankedelgivning". För att skilja mellan det huvudsakliga polisarbetet och den "rena" åklagartiden har den första fristen delats upp i "misstankedelgivning till förundersökning klar" och "förundersökning klar till åtalsbeslut". (I figuren förkortas förundersökning FU.)

**Figur 4:** Genomsnittliga deltider (dagar) för de tre typerna av ungdomsärenden



Mönstren är ungefär desamma i de tre olika ärendetyperna, men det finns ändå vissa skillnader. Bland annat syns det tydligt att handläggningstiderna är mest problematiska i de i regel mer utredningskrävande ärenden som lagförts i tingsrätt. Alla tider i den gruppen är längre än motsvarande tider i de andra grupperna, bortsett från tiden före frist i avskrivna ärenden.<sup>31</sup>

Om man jämför olika deltider framstår framför allt två deltider som obefogat långa. Det är tiden innan fristen börjar löpa (anmälan till misstankedelgivning) och tiden för åklagarnas åtalsprövning (förundersökning klar till beslut i åtalsfrågan). Båda dessa tider tycks vara omotiverat långa i relation till vad som behöver göras och med hänsyn till det särskilda skyndsamhetskravet.

<sup>31</sup> Vissa ärenden som avgjorts av åklagare är enkla bötesbrott varpå fängelse inte kan följa. I dessa ärenden gäller inte skyndsamhetskravet.

*Tiden före frist* består dels av tiden från anmälan till dess att förundersökningen inleds, dels av tiden från att förundersökningen har inletts till dess att misstankedelgivningen sker. Förundersökningen inleds i regel direkt efter anmälan. Däremot går det genomgående lång tid från att förundersökningen har inletts till dess att polisen håller förhör med den unga och delger misstanke om brott, och den tiden står för en stor del av den totala handläggningstiden.

Tiden före frist är framför allt problematisk i de avskrivna ärendena (103 dagar) och i ärenden som har lagförts i tingsrätten (58 dagar). Genomsnittstiden 22 dagar för åklagaravgjorda ärenden är också en lång tid med tanke på att det ofta handlar om rena ingripandebrott som snatterier och missbruk av urkund, där den misstänkta så gott som alltid är tagen på bar gärning och kan förhöras och delges misstanke på plats.

*Tiden för åtalsprövning* är framför allt lång i de ärenden som har avgjorts i tingsrätt, men även i de åklagaravgjorda ärendena. Denna tid bedömer vi vara orimligt lång i förhållande till de arbetsmoment som behöver göras. Under denna fas ska åklagaren gå igenom förundersökningsprotokollet och se om det behöver kompletteras, kontrollera om det finns några enskilda anspråk från målsägaren samt göra ett utdrag från misstanke- och belastningsregistren. För att fristen på 42 dagar ska kunna hållas bör tiden för åtalsprövning vara så kort som möjligt, eftersom polisens utredning (där åklagaren ofta är förundersökningsledare) innehåller betydligt fler och tyngre arbetsmoment.

Figur 4 ovan visar att det i de lagförda ärendena i genomsnitt går åt mer tid åt första fristens rena åklagartid, det vill säga åtalsprövning, än det föregående polisarbetet (misstankedelgivning till dess att förundersökningen är klar). Den genomsnittliga tiden för åtalsprövning i ärenden som sedan har avgjorts i tingsrätten är också 43 dagar, vilket innebär att åklagaren enbart i detta moment överskrider hela tidsfristen.

När det gäller ärenden som har avgjorts i tingsrätten kan de långa tiderna för åtalsprövning till viss del bero på att yttrandet från socialtjänsten inkommer sent. Åklagaren begär yttrande i genomsnitt 38 dagar<sup>32</sup> efter misstankedelgivningen, om man bortser från de fall där yttrandet har begärts in före misstankedelgivningen. Sedan tar det i genomsnitt 43 dagar för socialtjänsten att skriva yttrandet.

Detta är ett sätt att synliggöra var i processen de långa handläggningstiderna finns, och samtidigt tydliggöra var de största möjligheterna till förbättringar finns. Genom att mäta tiden före fristen samt dela in den första fristen i två deltider så att polistiden och åklagartiden kan mätas för sig, framgår också att brister finns hos både polis och åklagare.

<sup>32</sup> Detta avser medelvärde. Medianen är 20 dagar.

### 3.1.5 Sammanfattande iakttagelser

Hanteringen av ungdomsärenden uppfyller inte de tidskrav som föreskrivs i LUL, eftersom den totala handläggningstiden är lång och de två tidsfristerna överskrids i stor utsträckning. Konstruktionen av den första tidsfristen gör det också möjligt att senarelägga den tidpunkt när fristen börjar löpa.

Både polis, åklagare och domstol bidrar till de långa handläggningstiderna. Polisen tar lång tid på sig framför allt innan den första fristen inleds, men även för den resterande tiden av förundersökningen. När förundersökningen är klar tar åklagaren lång tid på sig att fatta beslut i åtalsfrågan. Tiden innan den första fristen inleds och åtalsprövningen är de delar i processen som har störst problem med långa handläggningstider. Tingsrätterna i sin tur överskrider ofta den andra fristen och tar lång tid på sig i mål med 18–20-åringar, vilket strider mot skyndsamhetskravet. Utöver detta förlängs också handläggningstiderna av att socialtjänsten tar lång tid på sig att skriva yttranden.

## 3.2 Andelen upklarade ungdomsbrott minskar

Alla brott som hör under allmänt åtal ska leda till lagföring, förutsatt att det går att binda en gärningsman till brottet.<sup>33</sup> Att lagföra innebär att en gärningsman knyts till brottet och att ansvar kan utkrävas. Lagföring kan ske i rättegång i domstol efter åtal eller utanför domstol genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Ett av de viktigaste målen för rättsväsendet är att brottsuppleringen ska öka.<sup>34</sup> Polisens mål är att antalet upklarade brott ska öka, medan Åklagarmyndighetens mål är att lagföringen ska öka. Åklagarmyndigheten har tolkat sitt mål på två sätt under två år: dels att antalet lagförda brottsmisstankar ska öka, dels att andelen ska öka.

Per definition är det inte möjligt att mäta brottsupplaring för en specifik åldersgrupp, eftersom upplaring endast avser brottskategori och saknar gärningsmannaperspektiv. Däremot är lagföringen ett gott alternativ för att mäta upplaring för unga lagöverträdare.

Det är enligt vår bedömning rimligt att tolka målet om lagföring och upplaring så att det är andelen och inte antalet som bör avses. Skälet till detta är att målet bör vara relaterat till hur många brottsmisstankar som kommer in, för att på ett rättvisande sätt visa om myndighetens verksamhet är effektiv. Andelstolkningen tar hänsyn till inkommande ärenden och tillgängliga resurser, vilket inte en antalstolkning gör.

<sup>33</sup> Det finns dock vissa undantag: förundersökningsbegränsning och särskild åtalsprövning.

<sup>34</sup> Regeringen uttalar detta mål i de senaste budgetpropositionerna.

### 3.2.1 Lagföringen minskar

Andelen brottsmisstankar för unga lagöverträdare som lett till lagföring har minskat kontinuerligt under de senaste sex åren; från 66 procent år 2003 till 58 procent år 2008.<sup>35</sup> Om man i stället för andel ser till antal, har dock antalet lagförda brottsmisstankar ökat. Skillnaden hänger samman med att myndigheterna fått fler brottsmisstankar med unga misstänkta att arbeta med. Både antalet inkomna och antalet lagförda brottsmisstankar för unga har ökat, men antalet lagförda brottsmisstankar ökar inte i samma utsträckning.

Det finns relativt stora regionala skillnader i andelen lagförda brottsmisstankar. Lagföringsandelen varierade mellan 48 och 74 procent år 2008, enligt totaluppgifter från Åklagarmyndigheten.

### 3.2.2 Förutsättningarna för lagföring kan förbättras

Som en del i granskningen har det ingått att ta reda på om det finns förutsättningar för att öka lagföringen. Vi har därför granskat 120 ungdomsärenden som avskrivits hos polisen under första halvåret 2007.<sup>36</sup> De granskade ärendena har valts ut slumpmässigt över riket; därför är resultatet representativt, och vi kan anta att förhållandet är ungefär likadant för riket som helhet.

Vi har i två steg bedömt om polisen ska fortsätta arbeta med ett ärende eller låta avskriva det. Först har vi bedömt om ärendet gått att utreda, och om det gjort det har vi sedan bedömt vilka relevanta åtgärder som i så fall har vidtagits. Syftet har således varit att visa i vilken omfattning det varit möjligt att förbättra förutsättningarna för lagföring genom att polisen vidtar mer åtgärder i utredningen när så är relevant.<sup>37</sup>

Vid granskningen har vi systematiskt gått igenom vart och ett av de utvalda ärendena och gjort en kvalitativ bedömning utifrån ett särskilt aktgranskningsformulär. Vi har därvid beaktat när olika händelser i handläggningen har inträffat och om ett antal relevanta utredningsåtgärder har vidtagits. Exempel på åtgärder är om det finns uppgifter om när, var och hur händelsen har skett. Annat som beaktats är om det finns teknisk bevisning, förhör med målsägande, vittnen och misstänkta samt om det saknas åtgärder som uppenbart och rimligen i förhållande till brottets dignitet kunde ha vidtagits. Exempel på åtgärder som inte vidtagits är bland annat att målsägande, misstänkta eller vittnen inte har hörts eller att teknisk bevisning inte har tagits till vara.

<sup>35</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisningar för 2003–2008.

<sup>36</sup> Beslut att inte inleda eller lägga ned förundersökning fattade av åklagare eller polis. För närmare beskrivning av tillvägagångssätt hänvisas till bilaga 2.

<sup>37</sup> Granskningen har skett av de handlingar som ingår i respektive akt från Polisen jämte särskilda utdrag ur Åklagarmyndighetens ärendesystem Cåbra. Utdrag ur belastningsregistret har inte beaktats, då lagen inte medger uttag med det syfte granskningen har. Granskningen av de avskrivna ärendena innebär därmed inte en överprövning av åklagares eller polisens avskrivningsbeslut. Lagenligheten i besluten har således inte varit föremål för granskning. Granskningen har skett med stöd av en erfaren före detta chefsåklagare, som har kvalificerat våra bedömningar.

Granskningen visar att det i flera fall finns avskrivna ärenden där det finns förutsättningar att utreda vidare. Vi bedömer att åtminstone 10–15 procent av ärendena haft rimliga förutsättningar att kunna utredas vidare då det oftast saknas åtgärder som om de hade vidtagits, hade kunnat leda till en utredning med bättre förutsättningar för lagföring. Denna iakttagelse stöds också av två undersökningar från Brottsförebyggande rådet (Brå) om hur polisen kan förbättra utredningar om misshandel mellan obekanta personer.<sup>38</sup>

I drygt 60 procent av de granskade ungdomsärendena har vi bedömt att det fanns skäl att avskriva fallet, eftersom det inte fanns några förutsättningar för att kunna gå vidare. I drygt 20 procent av de granskade ärendena är det inte möjligt att bedöma fallet.

### 3.2.3 *Sammanfattande iakttagelser*

Det är tveksamt om målet att uppleringen ska öka är uppfyllt när lagföringsandelen för unga lagöverträdare minskat från 66 till 58 procent under de senaste sex åren. Aktgranskningen tyder på att åtminstone 10–15 procent av avskrivna ungdomsärenden rimligen borde kunna utredas vidare och därmed bidra till att i högre utsträckning uppnå målet om ökad upplering.

## 3.3 Återfallen ökar något

Ett övergripande mål för politikområdet Rättsväsendet är att minska brottsligheten. Det kan ske dels genom att minska antalet förstagångsförbrytare, dels genom att minska återfallen. Unga lagöverträdare har redan begått brott, och för den gruppen blir det viktigt att påverka den unga att upphöra med det brottsliga beteendet – det vill säga se till att den unga inte återfaller i brott.

### 3.3.1 *Många unga återfaller i brott*

Brå redovisar att närmare 40 procent av de ungdomar som lagförts för brott återfaller i nya brott inom tre år.<sup>39</sup> Andelen återfall bland unga lagöverträdare har minskat med 3 procentenheter under tioårsperioden 1993–2002. Den senaste officiella statistiken från Brå för år 2003 antyder att trenden med minskade återfall kan ha brutits i och med att andelen återfall har ökat något efter flera års minskning.

<sup>38</sup> Brå rapporter 2007:12 och 2009:1.

<sup>39</sup> Avser ett genomsnitt av återfallen för åren 2002–2004.

Vår undersökning tyder också på att återfallen ökar bland unga. Vi har undersökt i vilken utsträckning ungdomar som lagfördes under första halvåret 2007 hade återfallit i nya brott före den sista februari 2009. Inom dessa knappa två år hade 32 procent av de unga lagöverträdarna i de granskade ärendena återfallit i nya brott.<sup>40</sup> Motsvarande andel för dem som lagfördes år 2004 var 28,5 procent.<sup>41</sup>

Aktgranskningen indikerar att andelen återfall är större bland dem som dömts till ungdomsvård än bland dem som dömts till ungdomstjänst. Av de unga lagöverträdare som dömdes till ungdomsvård återföll 52 procent, att jämföra med 36 procent av dem som dömdes till ungdomstjänst. Skillnaden beror sannolikt på att de ungdomar som döms till ungdomsvård har en mer sammansatt problematik, vilket i sig ökar risken för återfall.

I storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö är andelen återfall i genomsnitt högre än på de mindre orterna. I storstadsregionerna är den genomsnittliga återfallsandelen efter ett år 34 procent, medan den är 29 procent i de övriga regionerna.<sup>42</sup>

### 3.3.2 *Sammanfattande iakttagelser*

Många ungdomar fortsätter att begå brott även efter att de har lagförts. Granskningen tyder på att återfallen ökar något bland unga lagöverträdare efter att ha minskat i flera år.

<sup>40</sup> Direkt via belastningsregistret på Rikspolisstyrelsen.

<sup>41</sup> Enligt vår totalundersökning med uppgifter från Brå. Uppgiften för två år bygger på ett genomsnitt av andelen återfall inom ett respektive tre år. Detta för att uppgifterna ska bli jämförbara.

<sup>42</sup> Efter lagföring år 2006.



## 4 Brister i verksamheten och i förutsättningarna för goda resultat

Vi har identifierat ett antal områden där det finns brister i hanteringen av unga lagöverträdare. Dessa brister behandlas i avsnitten 4.1–4.7. Inledningsvis i varje avsnitt redovisas också de bedömningsgrunder som har använts.

### 4.1 Otydliga mål, krav och prioriteringar

---

I detta avsnitt belyser vi om regeringen och de ansvariga myndigheterna tydligt har angett inriktning och ambitionsnivå för hanteringen av unga lagöverträdare med utgångspunkt från krav i LUL och övriga uttalanden av riksdagen.

---

#### 4.1.1 Riksdagens måluttalanden

Riksdagens övergripande mål för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet och för kriminalpolitiken är målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Enligt LUL ska också utredning och lagföring av unga ske särskilt skyndsamt, och om brottet kan leda till fängelse ska beslutet fattas inom sex veckor. Därutöver gäller det som har beslutats av riksdagen generellt för hanteringen av all typ av brottslig verksamhet. Här kan till exempel rättegångsbalken och polislagen (1984:387) nämnas.

De mål som formuleras av regering och myndigheter inom rättsväsendet måste enligt justitieutskottets betänkande 2003/04:JU1 vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska bli meningsfull<sup>43</sup>. Utskottet skriver även följande i betänkandet:

”Det är också av värde om målen uttrycks i sådana termer att de kan bilda utgångspunkt för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör således inte vara för vagt eller allmänt formulerade. Resultat och utveckling bör redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal. Redovisningen bör i större utsträckning avse resultat, och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar”. Riksdagen har inte under de senaste åren lämnat något ytterligare uttalande om målen.

---

<sup>43</sup> I detta betänkande hänvisar utskottet även till uttalanden om mål i betänkandena Utvecklingen av den ekonomiska styrningen (bet. 1999/2000 FiU13, rskr. 1999/2000:106) och Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m. (2000/01:FiU20 s. 195, rskr. 2000/01:101).

#### 4.1.2 *Regeringens mål och prioriteringar är allmänt hållna*

Regeringens målangivelser och övriga krav ska fylla ut och komplettera riksdagens beslutade mål och det som lagen kräver att myndigheterna ska göra. Det görs till exempel genom uttalanden om mål i propositionerna och regleringsbreven<sup>44</sup>. Målangivelserna kan gälla dels övergripande mål för insatser som rör alla lagöverträdare, dels särskilda målangivelser och krav för unga lagöverträdare.

Under den granskade tidsperioden kom regeringen med relativt få och allmänt hållna uttalanden om mål och krav för ungdomsärenden. I budgetpropositionerna för åren 2007 och 2008 lyfte regeringen fram tidiga och tydliga insatser mot ungdomsbrottsligheten som ett av de områden där ”regeringen kommer att vidta offensiva åtgärder – – – Särskilt fokus kommer att riktas mot bl.a. ungdomsbrottsligheten.” I budgetpropositionen för år 2007 skrev regeringen också följande: ”För att samhället ska kunna reagera snabbare på ungas brottslighet måste tiden mellan brott, åtal, dom och verkställighet vara så kort som möjligt.”

I 2009 års budgetproposition uttrycker regeringen det som så att ”särskilda prioriteringar inom rättsväsendet kommer även fortsättningsvis att riktas mot grov organiserad och systemhotande brottslighet, ungdomsbrottslighet och mäns våld mot kvinnor”. Man anger dock inga särskilda mål eller krav för hanteringen av unga lagöverträdare och hänvisar inte till tidsmålet i LUL eller vikten av att ungdomsärenden handläggs särskilt skyndsamt. Inte heller i regleringsbrev anges särskilda mål och krav för ungdomsärenden.

I Rikspolisstyrelsens regleringsbrev för år 2007 och 2008 nämns ett generellt mål för verksamhetsgrenen Utredning och lagföring; målet är att antalet uppklarade brott ska öka inom samtliga brottskategorier i Polisens resultatrapporter (PRR). Ungdomsbrott ingår dock inte som målkategori i PRR. Något alternativt sätt att mäta upplärning av ungdomsbrott nämns inte.

I Åklagarmyndighetens regleringsbrev för motsvarande år är målet att lagföringen ska öka. Det anges dock inte om det är andelen eller antalet lagföringar som ska öka.

Åklagarmyndigheten fick i regleringsbrevet för år 2007 uppdraget att skapa en ordning för bättre lokal samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten. Därutöver är det få offensiva åtgärder för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år som nämns i regleringsbreven eller budgetpropositionerna. JO har i flera inspektionsrapporter de senaste åren anmärkt på att de lagstadgade tiderna inte hålls i ungdomsärenden, och samma sak indikeras i den ärendestatistik som regeringen begärde av Åklagarmyndigheten i 2007 års regleringsbrev och som publicerades i myndighetens års-

<sup>44</sup> Regeringen kan också ge ut särskilda föreskrifter. Ett exempel på detta är förordningen om unga lagöverträdare (1994:1763).

redovisning för år 2007. Samverkansuppdraget som nämndes ovan är dock regeringens enda åtgärd för att förbättra till exempel fristhållningen eller upplärningen av ungdomsbrott.

I budgetpropositionen 2008/09<sup>45</sup> aviserar regeringen att resultatstyrningen ska utvecklas. För att göra styrningen mer långsiktig och skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning kommer myndigheternas instruktioner att utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Det årliga regleringsbrevet kommer därför i vissa fall endast att innehålla myndighetens finansiella förutsättningar. Vissa myndigheters regleringsbrev kommer dock, i likhet med i dag, att innehålla särskilda mål och krav på återrapportering. Oavsett om specifika krav finns i regleringsbrev eller instruktion ska myndigheterna enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:514) redovisa en rättvisande bild av verksamheten samt bedriva verksamheten rättsenligt och effektivt. Denna nya styrfilosofi har också lett till vissa ändringar i regleringsbrev och instruktionerna inom rättsväsendet. De övergripande målen för utredning och lagföring har dock ännu inte ändrats i någon större utsträckning.

#### 4.1.3 *Inga särskilda mål anges i myndigheternas verksamhetsplaner*

##### POLISEN

Rikspolisstyrelsen fastställer preciserade mål för polisen, och i sina planeringsförutsättningar<sup>46</sup> från åren 2007 och 2008 anger man att brott som ofta begås av ungdomar är ett s.k. fokusområde som särskilt ska uppmärksammas. Rikspolisstyrelsen anger dock inga särskilt fastställda mål för utredning och lagföring av dessa brott och anger heller ingen strategi som för andra brottstyper, till exempel mängdbrott och hatbrott. Rikspolisstyrelsen nämner inte heller något om vikten av att de lagstadgade fristerna ska hållas.

Polismyndigheternas verksamhetsplaner för år 2007 och 2008 innehåller i stort sett inga särskilt fastställda mål, krav, strategier eller prioriteringar som rör utredning och lagföring av ungdomsbrott<sup>47</sup>. I knappt någon av dessa verksamhetsplaner har det till exempel uppmärksammats att den särskilda tidsfristen på sex veckor ska hållas<sup>48</sup>, utan de prioriteringar som nämns gäller arbetet med att förebygga ungdomsbrott. Flera verksamhetsplaner anger dock att man ska fokusera särskilt på åtgärder för att till exempel förebygga ungdomars missbruk av droger och alkohol. I 2008 års verksamhetspla-

<sup>45</sup> Budgetpropositionen 2008/09, finansplanedelen, avsnitt 10:4.1 Utvecklingen av resultatstyrningen samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>46</sup> Rikspolisstyrelsens styrdokument för polismyndigheterna 2007–2009 samt 2008–2010.

<sup>47</sup> Ungefär hälften av polismyndigheterna återger dock Rikspolisstyrelsens uttalande att brott som ofta begås av ungdomar är ett fokusområde och ska ägnas särskild uppmärksamhet, men ingenting därutöver.

<sup>48</sup> I något fall nämner man dock att skyndsamt i hanteringen av ungdomsärenden är en framgångsfaktor. Kravet på att tidsfristerna ska hållas finns även omnämnt i överenskommelser som träffats mellan Polisen och åklagarkamrarna år 2008 i Söderorts polismästardistrikt samt år 2009 i Norrbottens läns och Örebro läns verksamhetsplaner för år 2009.

ner anger många polismyndigheter även att man i det brottsförebyggande arbetet också ska satsa på att försvåra rekryteringen av unga till kriminella nätverk.

De i granskningen intervjuade polisedningarna menar dock att ungdomsutredarna har klart för sig att det finns en sexveckors frist och att målet är att klara upp ungdomsbrotten så fort som möjligt. Våra intervjuer visar emellertid också att det särskilda skyndsamhetsmålet inte alltid är fullt accepterat i praktiken. Som en utredare uttryckte det: "Eftersom vi inte klarar att hålla fristen i många ärenden, är det ingen idé att ens försöka göra det." Några utredare har också i våra intervjuer sagt att man delger misstanke sent i ärendena för att klara tidsfristen.<sup>49</sup> Åter andra utredare menar att skyndsamhetskravet är uppfyllt så länge ärendet är beslutat inom sex veckor.

Rikspolisstyrelsen och länspolismästarna beslutade i maj 2009 om en nationell satsning mot ungdomsbrottslighet.<sup>50</sup> Syftet är att identifiera, analysera och därefter åtgärda de orsaker som gör att det gällande regelverket inte följs fullt ut samt att åtgärda eventuella problem med ärendebalanser. Avsikten är att insatsen, som ska vara avslutad i februari 2010, ska leda till en bestående förbättring av verksamheten med ungdomsbrott.

#### ÅKLAGARMYNDIGHETEN OCH DOMSTOLSVERKET

Inte heller Åklagarmyndigheten eller Domstolsverket formulerade några särskilda mål för ungdomsbrott i sina verksamhetsplaner för år 2007 och 2008. Det finns dock generella mål som gäller alla typer av ärenden (till exempel för lagföring och genomströmningstider).

Huvudlinjen enligt LUL och dess förarbeten är att ungdomsärenden ska handläggas med särskild skyndsamhet samt att hela fristen på sex veckor endast får utnyttjas om det är absolut nödvändigt. I Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2009 står också att fristerna i ungdomsärenden ska hållas, men man nämner dock inte uttryckligen att LUL föreskriver att de ska behandlas särskilt skyndsamt. Åklagarmyndighetens föreskrifter nämner inte heller något om hur tidskraven för ungdomsärenden ska hanteras, hur ansvaret för att hålla tidsfristen ska fördelas mellan polisen och åklagarna eller i vilka situationer som lagen kan tillåta undantag från fristkravet.

Åklagarmyndigheten skriver också i sin verksamhetsplan för år 2009 att man ska ta fram en nationell åtgärdsplan för ökad kvalitet i handläggningen och snabbare lagföring av ungdomar som begår brott och att den ska redovisas senast den 31 december 2009.

<sup>49</sup> Detta nämns även i en av underlagsrapporterna till Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport Polisens hantering av ungdomsverksamhet (2009:2).

<sup>50</sup> Inriktningsbeslut nationell satsning – ungdomsbrottsutredningar 2009-03-27, dnr PoA-100-1208/09.

Domstolsverket ska enligt sitt regleringsbrev i samråd med bland annat tingsrätterna sätta upp verksamhetsmål enligt en mall som Domstolsverket fastställer. I Domstolsverkets verksamhetsplan för år 2009 nämns dock inget om fristmålet och vikten av att faktiskt hålla denna tidsfrist för ungdoms-ärenden.

#### 4.1.4 *Sammanfattande iakttagelser*

De nya formerna för mål- och resultatstyrning som regeringen beslutat om innebär att regeringen mer flexibelt ska kunna styra de enskilda myndigheterna<sup>51</sup>. Syftet är att få en mer strategisk och verksamhetsanpassad styrning. Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning, och man har gjort vissa ändringar i regleringsbrev och instruktioner inom rättsväsendet för att följa den nya styrfilosofin. De övergripande målen för utredning och lagföring av unga lagöverträdare har dock inte ändrats i någon större utsträckning.

Den nya styrfilosofin ifrågasätter inte vikten av att tydliga mål formuleras för myndigheternas verksamhet, och regeringen har kvar skyldigheten att ställa krav på och prioritera i myndigheternas verksamhet när det behövs. Detta har regeringen inte gjort hittills när det gäller det särskilda skyndsamhetsmålet för ungdomsärenden.

Oavsett om specifika mål och krav finns i regleringsbrev eller instruktion ska myndigheterna bedriva verksamheten rättsenligt och effektivt samt redovisa en rättvisande bild av denna.

De ansvariga myndigheternas centrala skriftliga styrdokument för åren 2007 och 2008 innehåller inga tydliga mål, prioriteringar eller krav för hanteringen av unga lagöverträdare, och de redovisar inte heller någon strategi för detta arbete. Rikspolisstyrelsen har dock tagit fram en sådan strategi för andra brottstyper och brottsområden, till exempel mängdbrott och hatbrott.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har var för sig beslutat om att göra nationella satsningar mot ungdomsbrottsligheten under år 2009.

<sup>51</sup> Budgetpropositionen 2008/09, finansplanedelen, avsnitt 10:4.1 Utvecklingen av resultatstyrningen samt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

## 4.2 Uppföljningen är otillräcklig

---

Hantering av unga lagöverträdare är enligt regeringen ett prioriterat område. I detta avsnitt belyser vi om regeringen och myndigheterna följer upp hanteringen av ungdoms-ärenden när det gäller tider och upplärning m.m.

---

### 4.2.1 *Det saknas ett samordnat uppföljningssystem*

Det nuvarande uppföljningssystemet inom polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna har inget gemensamt elektroniskt ärendebegrepp, vilket innebär att ärendena inte får en identitet så att de kan följas hela vägen genom rättskedjan. Arbetet med att skapa ett sådant uppföljningssystem är inte okomplicerat och det har pågått i mer än tio år inom ramen för RIF-rådet<sup>52</sup>. Enligt rådets planer ska ett nytt uppföljningssystem finnas på plats först år 2012. Fram till dess får uppföljningen alltså göras med tillgängliga datasystem inom ansvariga myndigheter. Därmed finns det ingen mellan myndigheterna samordnad och löpande verksamhetsstatistik för bland annat ungdomsärenden och hur de hanteras. De uppgifter vi har tagit fram i denna granskning – om handläggningstid, frister och upplärning – är således för närvarande relativt svåra att ta fram.

Regeringen har haft det övergripande ansvaret för att systemet för informationsförsörjning ska fungera väl, även om ansvaret har delegerats till de myndigheter som ingår i rådet. Från och med mars 2009 är dock Regeringskansliet huvudman för RIF-rådet.

### 4.2.2 *Regeringen har i stort sett inte begärt uppföljning*

Under åren 2007–2009 har regeringen i sina regleringsbrev begärt en enda återrapportering av hur ungdomsärenden har utretts och lagförts.

Framöver kommer myndigheterna själva att i högre grad få välja vad de ska följa upp och redovisa i sina årsredovisningar eftersom principerna för resultatstyrning har ändrats. Samtidigt krävs också att myndigheterna ger en rättvisande bild av till exempel verksamhetens resultat och kostnader i årsredovisningarna<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning, i vilket bl.a. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen ingår.  
<sup>53</sup> Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

#### 4.2.3 *Ansvariga myndigheter klarar inte av att löpande följa upp ungdomsärendena*

##### POLISEN

Rikspolisstyrelsen har sedan länge uppdraget att välja vad polismyndigheterna ska återrapportera. I sina planeringsförutsättningar för åren 2007–2009 krävde man dock inga redovisningar av hanteringen av unga lagöverträdare, trots att området är prioriterat och uppenbara brister finns. I särskild ordning frågade Rikspolisstyrelsen dock polismyndigheterna om det fanns några hinder för att uppfylla tidsfristen på sex veckor och i så fall vilka de hindren var. Rikspolisstyrelsen begär också varje år in uppgifter om antalet anmälda ungdomsbrott, antal misstänkta unga lagöverträdare och genomströmningstid för denna typ av ärenden, dock inte tiderna för frister.

Rikspolisstyrelsen kan således inte i dag följa upp det som för andra verksamhetsområden föreskrivs i Polisens resultatrapporter (PRR). Det gäller vilken tid och vilka resurser som lagts ned på ungdomsärenden, vilka åtgärder som har vidtagits, hur många ärenden som utretts med dessa resurser och åtgärder samt vilka effekter detta har gett, till exempel i form av återfall.

Polismyndigheterna kan inte heller på ett systematiskt, enkelt och löpande sätt ta fram några resultat när det gäller kostnader eller handläggningstider för ungdomsärenden, uppläringsandelar eller återfall. Från de grundläggande datasystemen kan man främst få fram uppgifter för enskilda ärenden, till exempel vilka åtgärder som vidtagits i ett visst ärende och när.

Rikspolisstyrelsens inspektion 2009 har också kommit fram till att det finns brister i uppföljningen av ungdomsärenden.<sup>54</sup>

##### ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Åklagarmyndighetens ledning kan inte i dag använda sitt statistiksystem för att löpande få fram uppgifter om hur fristhållningen sköts inom myndigheten. Enligt våra intervjupersoner finns det inte heller någon generell bevakningsfunktion i datasystemen som registrerar delgivningsdatumet för löpande uppföljningar och påminnelser om fristen, till exempel efter fem veckor. Sådant får i stället göras manuellt och i efterhand, vilket tar mer resurser i anspråk. Detta har även noterats i Åklagarmyndighetens tillsynsrapporter år 2008 beträffande åklagarkamrarna i Falun och Stockholm city.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Rikspolisstyrelsen: Polisens hantering av ungdomsverksamhet (2009:2).

<sup>55</sup> Tillsynsprotokoll – Granskning av tillämpningen av åtalsfristen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum, 2008 -06-18.

Rutiner för att bevaka fristen i pågående ärenden skiljer sig också åt mellan åklagarkamrarna. Vissa arbetar mer aktivt med att bevaka fristen och för manuellt upp inkommande ärenden på en särskild lista där man för in datum för misstankedelgivningen. Andra lägger ett rött aktomslag kring ungdomsärenden och noterar datum för misstankedelgivningen på omslaget. Vissa åklagare anger i sina direktiv till polisen att de ska rapportera tiden för misstankedelgivningen genom fax eller e-post. Åklagarnas arbete med ungdomsärenden tidredovisas inte. Åklagarmyndigheten har således svårt att löpande ta fram tillförlitlig statistik över frishållningen och vilka resurser som avsätts till att hantera unga lagöverträdare. Det finns inte heller någon fullständig uppföljning av hur stor andel av misstänkta personer som lagförts, eftersom uppföljningen endast omfattar brottsmisstankar och inte personer.

#### TINGSRÄTTERNA

Tingsrätterna har var och en sitt eget ärendehanteringssystem som automatiskt överför vissa bestämda uppgifter till ett centralt statistiksystem. Om Domstolsverket därutöver skulle behöva ta ut några ytterligare uppgifter för statistisk behandling måste verket begära tillstånd från varje tingsrätt för att ta ut dessa uppgifter. Detta beror på att var och en av tingsrätterna räknas som registerförande myndighet. Uppgifterna i ärendehanteringssystemet räknas som allmän handling i respektive domstols verksamhet, och Domstolsverkets har endast tillträde till systemet i rollen som tekniskt biträde.<sup>56</sup> Domstolsverkets uppföljning av verksamheten försvåras därmed.

Den uppföljning och återrapportering som görs utgår från de mål som sätts i dialog mellan tingsrätterna och Domstolsverket. Eftersom inga särskilda mål har formulerats för hanteringen av ungdomsmål, följs dessa inte heller upp av Domstolsverket.

#### 4.2.4 *Sammanfattande iakttagelser*

Varken polisen, Åklagarmyndigheten eller tingsrätterna följer i dag löpande upp tidsfrister, upplärning och återfall för ungdomsärenden.

Regelverk och uppföljningssystemen inom polisen, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna är inte heller koordinerade så att man kan följa ett ärende genom hela rättskedjan, så som vi redovisar i avsnitt 3.1.

<sup>56</sup> 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) samt förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling.



## 4.3 För lite resurser inget avgörande skäl till brister i resultaten

---

I detta avsnitt belyser vi vilka resurser som har avsatts till ungdomsärenden och analyserar om de är tillräckliga för att uppnå målen. Riksrevisionen har tillsammans med poliser och åklagare inom fyra polismyndigheter respektive åklagarkamrar uppskattat tidsåtgången och frekvensen för väsentliga arbetsmoment i ungdomsärenden. Uppskattningarna ligger sedan till grund för analysen.

---

Riksdag och regering öronmärker inte resurser till hanteringen av ungdomsärenden, utan det är de enskilda myndighetsledningarnas sak att avsätta de resurser som behövs för att uppnå målen. Det finns också många faktorer som kan spela roll när resurserna fördelas mellan olika nivåer inom de ansvariga myndigheterna, och antalet ungdomsärenden är bara en av dem. Ett viktigt sätt att se till att tillräckliga resurser avsätts för ungdomsärenden kan vara att inrätta ungdomsrotlar eller att utse särskilda ungdomshandläggare.<sup>57</sup>

### 4.3.1 *Polisen har ett betydande resursutrymme som inte utnyttjas*

Totalt uppskattar polismyndigheterna att 485 årsarbetskrafter, motsvarande 727 500 utredningstimmar<sup>58</sup>, ägnades åt att utreda ungdomsärenden under år 2007. Det framgår av en enkät som ingått i granskningen. I enkäten angavs att polismyndigheterna skulle räkna bort den tid som ungdomshandläggarna använder till brottsförebyggande arbete. De skulle även uppskatta den tid som utredarna inom närpolisen och andra enheter än ungdomsenheter lägger ned på att utreda ungdomsärenden. Av all utredningsverksamhet lades drygt 5 procent av årsarbetskrafterna på ungdomsärenden. Anmälningarna med en ung misstänkt var cirka 2,7 procent av samtliga anmälningar år 2007.

Polismyndigheterna angav att de utrett 20 691 ärenden<sup>59</sup> år 2007. Av tabell 1 nedan framgår hur dessa fördelas på olika typer av ärenden.

---

57 2 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948) samt våra intervjuer.

58 485 årsarbetskrafter à 1 500 utredningstimmar.

59 När vi har definierat ett ärende har vi utgått från de akter som upprättats inom ramen för åklagar- respektive domstolsavgjorda ungdomsärenden och då ärendet har avskrivits av polis eller åklagare. Ett ärende kan då innehålla flera anmälningar (K-nummer) och även flera förundersökningsprotokoll.

**Tabell 1:** Antal ungdomsärenden som polisen utredde år 2007 fördelat på typ av ärende

Typ av ärende	Antal totalt 2007
Ärenden avskrivna av polis eller åklagare <sup>60</sup>	5 658
Ärenden som avgjorts av åklagare	8 150
Ärenden som avgjorts i domstol	4 636
LUL 31-utredningar <sup>61</sup>	2 247
Totalt	20 691

Källa: Uppgifter från polisen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket

Om man dividerar de 727 500 nedlagda timmarna med antalet utredda ärenden som var 20 691 får man fram att polisen ägnade i genomsnitt 35 timmar åt ett ärende.<sup>62</sup> Varje typ av ärende ovan tar dock olika lång tid att utreda beroende på vilka arbetsmoment som behöver utföras.

De ärenden som går fortast att utreda är ärenden som har avgjorts av en åklagare. Då har den misstänkte oftast erkänt brottet på plats och det behövs sällan några tekniska undersökningar. Enligt vår aktgranskning är snatterier den vanligast förekommande typen av åklagarbeslutade ärenden (32 procent). Det är framför allt förhören som tar tid i ett ungdomsärende. Av aktgranskningen framgår också att antalet förhör är ungefär lika många i snatterier som i andra typer av åklagarbeslutade ärenden, till exempel missbruk av urkund eller trafikbrott.

När det gäller avskrivna ärenden visar vår aktgranskning att 87 procent av de dessa ärenden har letts av en åklagare och skulle ha gått till domstol om de inte hade skrivits av. I stora delar motsvarar utredningsåtgärderna i ett avskrivet ärende de åtgärder som normalt vidtas i ett ungdomsärende som går till domstol. Den stora skillnaden enligt aktgranskningen är att färre förhör hålls (3,9 förhör i avskrivna ärenden jämfört med 8,2 förhör i domstolsärenden).

Utredningar mot misstänkta under 15 år, så kallade LUL 31-utredningar, innehåller ännu färre förhör, i genomsnitt cirka 2,5 förhör per ärende enligt Brå.

Vi behandlar i fortsättningen avskrivna ärenden och LUL 31-utredningar som mindre varianter av domstolsavgjorda ärenden.

Den vanligaste brottstypen i domstolsavgjorda ungdomsärenden är misshandel. Därefter kommer stöld, skadegörelse, olovlig körning och olaga hot. Det finns inga större skillnader – som påverkar utredningstiderna – mellan vad utredarna gör i dessa typer av domstolsärenden.

<sup>60</sup> Ärenden som mer eller mindre skrivs av direkt och där ingen större arbetsinsats görs ingår inte här. Det gäller t.ex. brott som uppenbart inte går att utreda eller där den misstänkta är under 15 år. För ungefär en femtedel av ärendena med en misstänkt under 15 år görs dock en utredning enligt 31 § LUL. Dessa ingår i antalet ärenden som polisen lägger ned tid på att utreda.

<sup>61</sup> Utredningar av brottsmisstankar mot en misstänkt under 15 år enligt 31 § LUL.

<sup>62</sup> En heltidsanställd ungdomsutredare klarar därmed av 43 ärenden på ett år eller cirka ett ärende i veckan.

Mot denna bakgrund har vi tillsammans med ungdomsutredare inom fyra polismyndigheter undersökt omfattningen och tidsåtgången för samtliga väsentliga arbetsmoment i två typiska ungdomsärenden: snatterier och misshandel. Dessa två typer av ärenden har sedan fått representera åklagaravgjorda respektive domstolsavgjorda ärenden.

I bilaga 3 redovisas resultatet av denna undersökning och hur vi uppskattat tiderna för avskrivna ärenden och LUL 31-utredningar. I tabell 2 nedan sammanfattas resultatet av ungdomsutredarnas uppskattningar av omfattningen och tidsåtgången för de väsentligaste arbetsmomenten för de utvalda ärendetyperna och våra kompletterande beräkningar som baseras på dessa resultatuppgifter.

**Tabell 2:** Skattade genomsnittstider för ungdomsärenden som polisen utredde år 2007

Typ av ärende	Timmar i genomsnitt
Ärenden avskrivna av polis eller åklagare	9
Ärenden som avgjorts av åklagare	3
Ärenden som avgjorts i domstol	24
LUL 31-utredningar	6
Vägt genomsnitt	10

*Källa: Uppgifter från polisen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.*

Undersökningen visar att den allra största delen av ungdomsärenden tar i genomsnitt 10 timmar för polisen att utreda. Kvar finns en mindre grupp av särskilt komplexa ärenden som enligt vår aktgranskning utgör mellan 5 och 10 procent av de domstolsavgjorda ärendena och som tar ungefär dubbelt så lång tid som ett typiskt misshandelsfall att utreda. Dessa ärenden är dock ganska få och skulle inte påverka den vägda genomsnittliga utredningstiden särskilt mycket om de togs med i beräkningarna, högst någon enstaka timme.

Dessa beräkningar visar således att det funnits i genomsnitt 35 timmar till förfogande för varje ungdomsärende, samtidigt som den effektiva tiden beräknas vara i genomsnitt 10 timmar.

I en enkät har vi frågat polismyndigheterna vad som kan ta tid i ungdomsärenden utöver det som redovisats ovan och i bilaga 3. Av 21 polismyndigheter svarade 15 på denna fråga, och svaren är i nämnd ordning: oerfarna eller långsamma utredare, gemensamma arbetsrelaterade diskussioner, annat arbete som prioriterats av ledningen (till exempel kommenderingar), brister i planeringen av de förhör som hålls, brister i utredarnas administration av olika arbetsmoment samt socialt umgänge mellan utredarna och kaffepauser m.m. inom arbetsenheten. Svaren har graderats i en skala från 0 (inte alls) till 5 (i mycket hög utsträckning). De fem första svarsalternativen hamnade mellan 2,0 och 1,7 på denna skala.

### 4.3.2 Generellt sett saknas inte resurser för åklagarna

Vi har på motsvarande sätt som för polisen undersökt om resursbrist hos åklagarna har varit ett avgörande skäl till att målen inte har uppnåtts.

Åklagarmyndigheten avsatte år 2007 cirka 96 årsarbetskrafter till ungdomsärenden, vilket var ungefär 17 procent av det totala antalet årsarbetskrafter som ägnades åt brottmål.

Under år 2007 handlade åklagarna sammanlagt 17 708 ungdomsärenden<sup>63</sup>, vilket var knappt 10 procent av samtliga ärenden detta år<sup>64</sup>. Av tabell 3 framgår hur ärendena fördelar sig på olika ärendetyper.

**Tabell 3:** Antal ungdomsärenden av olika typer som åklagarna handlade år 2007

Typ av ärende	Antal ärenden
Ärenden avskrivna av åklagare <sup>65</sup>	4 922
Ärenden som avgjorts av åklagare <sup>66</sup>	8 150
Ärenden som avgjorts i domstol	4 636
Totalt	17 708

Källa: Uppgifter från Åklagarmyndigheten, polisen samt Riksrevisionens aktgranskning.

Vi har tillsammans med fyra åklagarkamrar – och på motsvarande sätt som för polisen – uppskattat omfattning och tidsåtgång för de viktigaste arbetsmomenten i ett typiskt ungdomsärende i vardera kategorin: åklagarbeslutade ärenden och ärenden som har avgjorts i en domstol.

Därutöver ägnade åklagarna också tid åt ärenden som blev avskrivna. De arbetsmoment som görs i sådana ärenden är – av skäl som vi tidigare redovisat – i stort sett desamma som i domstolsavgjorda ärenden. Den enda skillnaden för åklagarnas del är att vissa av arbetsmomenten har utgått, till exempel att föra talan i domstol.

I bilaga 4 redovisas resultatet av vår undersökning. Vi anser att de uppskattningar som ungdomsåklagarna inom våra fyra utvalda åklagarkamrar har gjort är rimliga, vilket övriga åklagarkamrar på en förfrågan också har bedömt vara fallet.

Resultatet sammanfattas i tabell 4 nedan. Där framgår att ett ungdomsärende enligt denna undersökning i genomsnitt tar 3–4 timmar för åklagarna att hantera.

63 Antalet tingsrättsärenden var 4 636, åklagarbeslutade ärenden var 8 150 och avskrivna ärenden var 4 922 enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

64 Totalt 186 215 ärenden avslutades år 2007 enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2007.

65 Enligt vår genomgång av avskrivna ärenden leddes 87 procent av samtliga ärenden av åklagare (0,87 x 5 658 ärenden).

66 Beräknat genom att dubbla antalet ärenden som åklagarna avgjorde första halvåret 2007.

**Tabell 4:** Uppskattade genomsnittstider för olika typer av ungdomsärenden som åklagarna handlade år 2007

Typ av ärende	Antal timmar i genomsnitt
Ärenden avskrivna av åklagare <sup>67</sup>	3,5
Ärenden som avgjorts av åklagare <sup>68</sup>	1,0
Ärenden som avgjorts i domstol	8,0
Vägt genomsnitt	3,3

*Källa: Uppgifter från Åklagarmyndigheten, polisen samt Riksrevisionens aktgranskning.*

De 96 årsarbetare som åklagarkamrarna år 2007 avsatte till ungdomsärenden bör ha i genomsnitt 8 timmar till förfogande för varje ungdomsärende<sup>69</sup>. 5–10 procent av ärendena är särskilt komplexa, och i vissa ärenden kan det förekomma ytterligare tidskrävande moment, men det bör inte påverka den genomsnittliga tiden särskilt mycket. Resursbrist hos åklagarna bör därför inte generellt sett vara något avgörande hinder för att uppnå kravet på skyndsamhet.

#### 4.3.3 Tingsrätterna

Endast 30 av 53 tingsrätter har redovisat uppgifter om det totala antalet årsarbetskrafter som år 2007 ägnades åt ungdomsmål för gruppen 15–20 år. Vid dessa tingsrätter ägnades cirka 23 årsarbetskrafter åt ungdomsmål, vilket var cirka 18 procent av det totala antalet årsarbetskrafter som ägnades åt brottmål. Ungdomsmål utgör omkring 15 procent av alla brottmål. Intervjuer med ansvariga personer på tingsrätterna pekar dock på att det inte föreligger någon brist på resurser för att kunna handlägga ungdomsmålen skyndsamt.

#### 4.3.4 Sammanfattande iakttagelser

Våra beräkningar visar att det inte finns någon generell resursbrist för ungdomsärenden och att det finns resurser som kan utnyttjas bättre. Tillfälligt kan givetvis balanser ha uppstått på vissa av myndigheterna, bland annat för att inströmningen av nya ärenden ökat mer än förväntat eller varit ojämnt fördelad över året.

Vi är medvetna om att vi endast undersökt arbetsmomenten och tidsåtgången i de vanligast förekommande typerna av ungdomsärenden<sup>70</sup>, men anser ändå att de skattningar och beräkningar som redovisas ovan är rimligt

<sup>67</sup> Enligt vår genomgång av avskrivna ärenden leddes 87 procent av samtliga ärenden av åklagare (0,87 x 5 658 ärenden).

<sup>68</sup> Beräknat genom att fördubbla antalet ärenden som åklagarna avgjorde första halvåret 2007.

<sup>69</sup> 96 årsarbetskrafter om vardera 1 500 timmar dividerat med antalet åklagarärenden som är 17 869 gör att man kan ägna i genomsnitt 8 timmar åt varje ärende.

<sup>70</sup> Dessa står dock för cirka en tredjedel av alla typer av ärenden.

representativa. Den bedömningen baserar vi för det första på uppgifter från våra intervjuer och aktgranskningen. För det andra stöder vi bedömningen på att i stort sett alla polismyndigheter och åklagarkammare på en förfrågan också bedömt att de skattningar som gjorts i undersökningarna är rimliga.

## 4.4 Organisationen varierar

---

Detta avsnitt handlar om hur myndigheterna har organiserat den del av verksamheten som ska hantera unga lagöverträdare. Det är främst de organisatoriska behoven och förhållandena inom polisen som belyses.

---

Regeringen har föreskrivit att ungdomsmål i tingsrätt eller hovrätt ska handläggas på särskilda ungdomsrotlar, såvida det inte skulle leda till olägenheter för domstolen.<sup>71</sup> På tingsrätter förekommer rotlar eller motsvarande organisatoriska enheter med en eller flera domare. Där kan en eller flera domare som är utsedda att döma i ungdomsmål tjänstgöra, utan att något annat avviker från andra rotlar. Då vi bedömer att detta egentligen är en fråga om specialisering i stället för organisering, behandlas den vidare under avsnitt 4.5 om kompetens.

I övrigt finns det inte några bestämmelser om hur myndigheterna ska organisera sitt arbete med att utreda ungdomsbrott. Däremot finns bestämmelser att de som leder en förundersökning mot unga och de som förhör unga ska vara särskilt lämpade respektive ha särskild kompetens för uppgiften.<sup>72</sup>

### 4.4.1 Organiseringen inom polisen

Ungdomar som begått brott är en viktig målgrupp, och vår utgångspunkt är att de myndigheter som fått i särskild uppgift att hantera dem också organiserar arbetet så effektivt som möjligt. Granskningen, som i denna del avser förhållandena under år 2007, visar att polismyndigheterna organiserat ungdomsutredningsarbetet på olika sätt. I 6 av de 21 polismyndigheterna saknades en särskild organisation för att utreda ungdomsbrott (i tre av dessa fanns dock utsedda ungdomsutredare). I övriga 15 polismyndigheter fanns varierande typer av organisatoriska enheter som hanterar ungdomsbrott. Att organisationen varierar är dock naturligt med tanke på att de lokala förutsättningarna varierar över landet.

<sup>71</sup> 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

<sup>72</sup> 2 § LUL och 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

I intervjuer har dock fördelarna med att ha en samlad gruppering av utredningspersonal inom polisen framhållits. Det uppges ge bättre möjligheter att öka slagkraften i verksamheten och innebär en viss garanti för att resurserna används till ungdomsutredning och inte till annat. En samlad gruppering anses också underlätta specialisering och även möjligheten att lära och utvecklas av varandra inom sitt specialområde. Om ungdomsutredare däremot är utspridda försvåras utvecklingen av rutiner och arbetssätt och även nödvändiga kraftsamlingar mot större brottsvågor. Utöver detta uppges en samlad gruppering också förbättra förutsättningarna för samverkan, både mellan utredarna och med poliser i yttre tjänst som arbetar förebyggande mot ungdomar. Det kan också ge ett underlag för att kunna ha åklagare eller socialsekreterare på plats under vissa tider.

#### 4.4.2 *Organisering inom åklagarkamrar och tingsrätter*

Åklagarkamrar och tingsrätter är i allmänhet betydligt mindre enheter än polismyndigheterna. Behovet av särskilda organisatoriska strukturer varierar därför. Det finns åklagarkamrar där ungdomsåklagare organiseras i särskilda team, vilket främjar uppbyggnaden av specialistkompetens.

#### 4.4.3 *Sammanfattande iakttagelser*

Det är svårt att inom ramen för denna granskning mer ingående bedöma för- och nackdelar med olika slags organisering för att hantera unga lagöverträdare inom myndigheterna. Sammanfattningsvis kan vi dock konstatera att organiseringen för att hantera utredningen av ungdomsärenden varierar mellan polismyndigheterna, även när behoven i stort sett bör vara likvärdiga. När det gäller åklagarkamrar och tingsrätter har vi inte sett att det skulle vara några väsentliga brister i deras organisering för att hantera unga lagöverträdare.

## 4.5 Kompetensen är inte helt säkrad

I detta avsnitt går vi igenom de kompetenskrav som finns på personalen som arbetar med unga lagöverträdare och i vilken mån dessa uppfylls. För både polis, åklagare och domstol belyses bland annat i vilken utsträckning det är särskilt utsedd personal som hanterar ungdomsärenden samt förekomsten av ungdomsutbildning.

Det finns flera lagstadgade kompetenskrav på den personal som hanterar ungdomsärenden:

- Förundersökningsledaren ska vara särskilt lämpad.
- Den som håller förhör ska vara en person med särskild kompetens för uppgiften.
- Domaren ska särskilt ha utsetts av domstolen att handlägga ungdomsmål, vilket även gäller nämndemännen.<sup>73</sup>

Därtill har regeringen föreskrivit att ungdomsmål ska handläggas på särskilda ungdomsrotlar, med undantag för de mindre tingsrätterna om det skulle vålla olägenheter att göra så.<sup>74</sup> Inom ramen för granskningen har vi sammanställt ett underlag som visar om myndigheterna har utsett någon särskild personal för att hantera ungdomsärenden.

Att utse särskilda utredare, åklagare och domare för att hantera ungdomsärenden är ett sätt att försöka säkra kompetensen hos den personal som hanterar unga lagöverträdare. Polismyndigheterna och åklagarkamrarna svarar i en enkät att de alltid bedömer personens lämplighet när de utser särskilda ungdomspoliser och ungdomsåklagare. Vid sidan av detta är särskilda ungdomsutbildningar ett sätt att förstärka kompetensen.

Specialisering är alltså ett slags kompetenssäkring; man utser poliser, åklagare och domare som är särskilt lämpade att hantera unga lagöverträdare, ger dem särskild utbildning och låter dem handlägga majoriteten av ungdomsärendena och ungdomsmålen.

### 4.5.1 *Det finns många utsedda ungdomspoliser och ungdomsåklagare*

De flesta polismyndigheter (alla utom fyra) hade år 2007 poliser eller civila utredare som var särskilt utsedda för att utreda ungdomsbrott eller hade det som sin huvudsakliga uppgift. Enligt en enkät till polismyndigheterna finns det ungefär 440 ungdomsutredare i Sverige,<sup>75</sup> vilket motsvarar 2,5 procent av samtliga utredare.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten finns 177 ungdomsåklagare i Sverige, vilket är cirka en fjärdedel av det totala antalet åklagare. Så gott som alla åklagarkamrar har särskilt utsedda ungdomsåklagare.

<sup>73</sup> 2 och 25 §§ LUL och 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>74</sup> 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

<sup>75</sup> Uppskattningen av antalet årsarbetskrafter som användes för ungdomsärenden år 2007 var 485. Vissa utredare arbetar inte heltid med ungdomsärenden och det finns också de som arbetar med ungdomsärenden utan att vara särskilt utsedda för detta.



Både polis och åklagare har således utsett personal som ska handlägga ungdomsärenden i sådan utsträckning att de flesta unga lagöverträdare skulle kunna hanteras av personal som är särskilt utsedd för uppgiften.

Bland domarna finns det dock relativt få särskilt utsedda ungdomsdomare. I 28 av landets 53 tingsrätter handlägger samtliga domare ungdomsärenden, med hänvisning till att "alla är utsedda". Vi har dock inte betraktat dessa tingsrätters domare som särskilt utsedda, eftersom man inte kan tala om specialisering i dessa fall.

I intervjuerna har vissa domare framhållit att det inte behövs några särskilda ungdomsdomare eftersom alla är lika lämpliga att döma i ungdomsmål. Några domare har dock påpekat att alla domare inte klarar av att kommunicera med ungdomar eller klarar av att upprätthålla ordningen i rättssalen. Intervjupersoner har också påpekat att det i ungdomsmål är viktigt med domare som är måna om att avkunna domen särskilt noggrant, som kontrollerar att den unga har förstått innebörden av domen och håller ett förmaningstal.

#### 4.5.2 *De flesta unga lagöverträdare hanteras av personal som inte är särskilt utsedd*

Att utse poliser, åklagare och i viss mån domare att särskilt hantera unga lagöverträdare är en sak. Om dessa i praktiken också handhar ungdomsärenden är en annan sak.

För polisens del visar vår aktgranskning att många unga lagöverträdare hanteras av poliser som inte är utsedda att göra det, trots att det finns särskilt utsedda ungdomspoliser. Aktgranskningen visar följande:<sup>76</sup>

- Tre fjärdedelar av de poliser som var förundersökningsledare i ungdomsärenden år 2007 var *inte* utsedda ungdomspoliser.
- I två tredjedelar av förhören i ungdomsärenden var *ingen* av förhørsledarna utsedd ungdomsutredare.
- Två tredjedelar av de poliser som stått som handläggare av ungdomsärenden var *inte* särskilt utsedda att göra det.

Cirka två tredjedelar av de utredare som hanterar unga lagöverträdare är sålunda inte särskilt utsedda för uppgiften. Detta förklaras till viss del av att utredningar görs av ingripandepersonalen, till exempel vid snatterier, narkotikabrott och olovlig körning. I dessa i regel enkelt utredda fall kan dock kravet på kompetens i hanteringen få stå tillbaka till förmån för att ärendet handläggs skyndsamt.

<sup>76</sup> Vi har i samverkan med polisen bedömt om den utredningspersonal som förekommer i akterna arbetar som ungdomsutredare. Eftersom akterna avser första halvåret 2007 kan det finnas en viss osäkerhet i uppgifterna.

Vår aktgranskning visar att omkring 65 procent av åklagarna som hanterade ungdomsärenden under första halvåret 2007 (både förundersökningsledare och de som beslutar i åtalsfrågan) var utsedda ungdomsåklagare.

Under första halvåret 2007 handlades endast en tredjedel av ungdomsmålen av en särskilt utsedd ungdomsdomare.

#### 4.5.3 *Många som hanterar ungdomsärenden saknar särskild ungdomsutbildning*

För att unga lagöverträdare ska hanteras effektivt och med hög kvalitet kan man, utöver att utse lämpliga personer, också se till att dessa får en särskild ungdomsutbildning.

Polisen har ingen nationellt organiserad utbildning för ungdomsutredare. Av de 21 polismyndigheterna uppger dock 6 att de har någon form av utbildning som är relevant för att arbeta med just ungdomsärenden. I flera fall handlar det om utbildningar som endast varar i några enstaka dagar eller mer begränsad seminarieverksamhet. Hälften av myndigheterna anger också att de har genomfört någon form av utbildning i utredningsmetodik för sina ungdomsutredare.<sup>77</sup> Den andra hälften har således inte genomfört någon sådan utbildning. Flera av de intervjuade personerna inom polisen efterfrågar dock en nationell utbildning för ungdomspoliser, och Rikspolisstyrelsen föreslår en sådan utbildning i sin inspektionsrapport (2009:2) om polisens hantering av ungdomsverksamheten.

För åklagarna finns sedan år 2005 en nationell utbildning, Ungdomar och brott. Mer än hälften (55 procent) av de utsedda ungdomsåklagarna har dock inte genomgått denna utbildning.<sup>78</sup>

När det gäller domarna har totalt 29 procent av landets ungdomsdomare genomgått någon form av ungdomsutbildning, men i 13 av tingsrätterna har ingen domare gjort det.

#### 4.5.4 *Svårigheter att tillsätta personal*

I intervjuerna har både poliser, åklagare och domare beskrivit problem med att tillsätta personer för att arbeta med unga lagöverträdare. Det är ofta få som söker sig till denna uppgift eftersom många uppfattar arbetet med ungdomar som svårt och det sägs ibland ha låg status. I nuläget finns det ingen konkurrens om tjänsterna, utan de som anmäler intresse för att arbeta med ungdomsärenden får i regel också göra det. När polisen har sökt civila utredare har det dock funnits många sökande.

<sup>77</sup> Det som nämns är förhörsmetodik, juridik för utredare, brottsutredning för civila utredare och baskurs i utredningsmetodik.  
<sup>78</sup> Avser förhållandena i juni 2008.

#### 4.5.5 Sammanfattande iakttagelser

Det finns flera formella kompetenskrav i myndigheternas arbete med unga lagöverträdare, men de uppfylls i stor utsträckning inte.

Förundersökningsledaren ska enligt lag vara *särskilt lämpad*, förhållsledaren ska vara en person med *särskild kompetens* för uppgiften och domaren ska vara *särskilt utsedd* av domstolen att handlägga ungdomsmål. För att säkerställa att dessa krav är uppfyllda ska den personal som är utsedd och bedömd som lämpad för uppgiften också faktiskt hantera ungdomsärenden.

I praktiken är det dock endast en tredjedel eller ännu färre av förundersökningsledarna, förhållsledarna och domarna som är särskilt utsedda för sin uppgift. Vidare har mer än hälften av tingsrätterna i praktiken inte utsett några ungdomsdomare, trots att det finns krav på det i lagen.

En relativt stor andel ungdomar hanteras också av personal som inte har genomgått någon särskild ungdomsutbildning, och varken polisen eller tingsrätterna har en nationellt organiserad ungdomsutbildning. Åklagarna har en särskild ungdomsutbildning, men det är många ungdomsåklagare som inte har genomgått den.

## 4.6 Rutiner och arbetssätt är inte tillräckligt välutvecklade

---

Detta avsnitt handlar om ett antal väsentliga brister som orsakar att ärenden med förutsättningar för lagföring ändå skrivs av. I avsnittet belyses också ett antal företeelser i hanteringen av unga lagöverträdare som leder till långa handläggningstider och som kan försämra förutsättningarna för lagföring.

---

Lagen föreskriver att brott som begåtts ska utredas av polisen. Detta ska ske med särskild skyndsamhet om den misstänkta är under 18 år och det gäller brott för vilket fängelse är föreskrivet. Om det inte finns någon anledning att fortsätta utredningen ska den läggas ned.<sup>79</sup>

### 4.6.1 Alltför många ungdomsärenden skrivs av

Vi har granskat 120 slumpmässigt över riket utvalda ungdomsärenden som avskrivits (se närmare redogörelse i avsnitt 3.2.2). Syftet har varit att undersöka om det varit möjligt att göra mer i de ärenden som har förutsättningar för att bli utredda och gå till lagföring. Det handlar framför allt om vilka utredningsåtgärder som vidtas eller inte vidtas och hur lång tid det tar. Syftet har inte varit att pröva om avskrivningsbesluten är felaktiga eller bryter mot lagen.<sup>80</sup>

79 2 § 3 polislagen (1984:387), 23 kap. 1 § första stycket och 4 § andra stycket RB samt 4 § LUL.

80 Granskningen har skett med stöd av en erfaren före detta chefsåklagare, som har kvalificerat våra bedömningar.

## MELLAN 10 OCH 15 PROCENT HADE KUNNAT GÅ TILL LAGFÖRING

Granskningen visar att det i flera fall finns avskrivna ärenden där det finns förutsättningar att gå vidare med utredningen. Vi bedömer att åtminstone 10–15 procent av ärendena haft rimliga förutsättningar att utredas vidare då det oftast saknas åtgärder, som om de hade vidtagits, hade kunnat leda till bättre förutsättningar för lagföring. Denna iakttagelse stöds också av Brå:s två studier som undersöker om utredningar av misshandel mellan obekanta kan förbättras.<sup>81</sup>

I drygt 60 procent av de granskade ungdomsärendena har vi bedömt att det fanns skäl att avskriva fallet, eftersom förutsättningar saknas för att komma vidare. I drygt 20 procent av de granskade ärendena är det inte möjligt att bedöma fallet.

Granskningen visar att det handlar om ett antal väsentliga brister som gör att ärenden skrivs av, trots att det finns förutsättningar för lagföring.

## ÄRENDEN LIGGER PASSIVA LÄNGE

I relativt många fall tar det alldeles för lång tid innan polisen påbörjar några aktiva utredningsåtgärder. Ibland kan det gå upp till flera månader innan ärendet aktiveras, trots att en förundersökning är inledd. När utredningen kommit så långt att den misstänkta förhörs och delges misstanke har det i genomsnitt gått mer än 100 dagar. Detta får negativa följder eftersom bevisningen blir svagare ju längre tid som går efter brottet, vittnen hinner glömma mycket av det som hände och inblandade får möjlighet att prata ihop sig inför förhör. Om det går lång tid utan någon reaktion från rättsväsendet kan de unga dessutom tolka det som att gärningen kanske inte var så allvarlig trots allt.

## SVÅRT ATT VETA VILKA ÅTGÄRDER SOM VIDTAGITS

I vissa fall har de initiala utredningsåtgärderna väsentliga brister eller så framgår det inte av handlingarna i ärendet vad som utförts. Det handlar framför allt om att det saknas initial information som klargör viktiga händelser i början av en brottsutredning, till exempel vilka omständigheter som ligger till grund för att någon blivit misstänkt. Om det finns väsentliga brister i de initiala åtgärderna ökar sannolikheten för att ett ärende avskrivs.

<sup>81</sup> Brå rapporter 2007:12 och 2009:1.

#### ALLA SPANINGSUPPSLAG FÖLJS INTE UPP

I en del fall har inte alla utpekade, misstänkta, målsägande och vittnen blivit förhörda, trots att de varit identifierade av polisen. I andra fall har det funnits vittnesuppgifter, som med oftast inre spaningsåtgärder hade kunnat leda fram till gärningsmannen. När polisen på detta sätt underlåter att ta tag i spaningsuppslag tas inte all bevisning till vara, vilket leder till att det blir lättare att skriva av brottet för att det inte kan styrkas.

#### FÖRHÖREN HÅLLER VARIERANDE KVALITET

Förhören är stundtals knapphändiga eller kretsar kring omständigheter vid sidan av händelsen i stället för att handla om händelsen i sig. Förhören har således inte alltid varit tillräckligt koncentrerade på det som är relevant för att styrka brott. I vissa misshandelsfall har det också förekommit att polisen inte begärt in journalanteckningar eller rättsintyg, vilket är viktig teknisk bevisning för att nå framgång i en kommande rättegång.

#### SVÅRT ATT VETA SIN RÄTT SOM BROTTSOFFER

För den som är målsägande kan det kännas tungt och orättvist när ärendet skrivs av, inte minst om det finns förutsättningar att klara upp fallet. Den möjlighet som står till buds för den som är missnöjd med ett beslut om avskrivning är att begära överprövning. Det är dock inte alla som vet att det är möjligt, eftersom besluten saknar besvärshänvisning.

#### FÖRUNDESRÖKNINGSLEDAREN HAR OFTAST ETT SÄRSKILT ANSVAR

Det är förundersökningsledaren, som är åklagare eller polis, som ansvarar för att utredningen bedrivs effektivt och kommer till ett resultat och därmed ska se till att utredningen inte blir liggande eller avstannar. Även om åklagare leder förundersökningen har polisen ett ansvar att prioritera utredningen och sina resurser så att ungdomsärendena hanteras med särskild skyndsamhet. Granskningen visar dock att varken åklagare eller polis alltid gör allt det som är rimligt att göra. Exempelvis händer det inte sällan att åklagare som leder en förundersökning underlåter att påminna polisens utredare om att fristen är på väg att gå ut eller att den redan har gått ut.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Intervjuer med poliser och åklagare.

## TILLSYNYN ÖVER AVSKRIVNINGAR

Det förekommer ingen organiserad kontroll av de avskrivningsbeslut som polis eller åklagare fattar. Både Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten bedriver dock tillsyn och är inom ramen för denna i och för sig oförhindrade att granska avskrivningsbeslut.

### 4.6.2 *I enkla ärenden väntar polisen ofta länge innan fristen börjar löpa*

Vid ringa brottslighet där den misstänkta är tagen på bar gärning av väktare eller polis finns särskilt goda förutsättningar att göra utredningen i stort sett klar på plats genom att höra den misstänkta och delge vederbörande misstanke. Sådana omständigheter råder ofta när det är fråga om snatteri, missbruk av urkund eller ringa narkotikabrott. Oftast håller dock den ingripande patrullen inte något formellt förhör med den misstänkta på plats, utan skjutsar till exempel endast hem vederbörande och informerar föräldrarna om vad som hänt. Orsaken är att lagen föreskriver att socialtjänsten och vårdnadshavare ska få tillfälle att vara med vid förhöret och att detta inte går att ordna med så kort varsel. Den misstänkta har dock i praktiken fått så mycket information att det motsvarar vad en formell misstankedelgivning skulle innebära.

Intervjuer med poliser i granskningen visar att det ibland förekommer att polisen väntar med att hålla förhör och delge misstanke<sup>83</sup> med syftet att fristen inte ska börja löpa. Aktgranskningen visar att det i genomsnitt dröjer 17 dagar i samtliga enkla ungdomsärenden innan misstankedelgivning sker från det att anmälan registrerades. Att polisen i ärenden som oftast i princip är färdiglösta direkt på plats underlåter att förhöra den misstänkta och delge misstanke leder av sig självt till att handläggningstiderna förlängs.

Det finns dock distrikt där polisen agerar tvärt om och faktiskt håller ett riktigt förhör direkt med den misstänkta och vårdnadshavare närvarande och delger misstanke, vilket är möjligt om polisen per telefon kontaktar jourhavande socialsekreterare som då har möjlighet att reagera. Fristen börjar då att löpa, men det viktiga är att förundersökningen i sak i stort sett kan vara avklarad för polisen på plats genom denna typ av arbetsätt.

Enkla ärenden där den misstänkta tagits på bar gärning färdigställs alltså inte direkt fastän det är möjligt. De flesta polismyndigheter instämmer i att det är möjligt att förhöra den misstänkta och delge misstanke direkt i anslutning till ingripandet när det är fråga om till exempel snatteri. Några myndigheter framhåller dock att det är problematiskt att kunna nå någon socialtjänsteman utanför kontorstid för att underrätta om vad som skett och bereda möjlighet att närvara vid förhör.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> När förundersökningen kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas ska den misstänka då vederbörande förhörs underrättas om misstanken (23 kap.18 § första stycket, första meningen RB). Detta moment kallas misstankedelgivning och är centralt i hanteringen av unga lagöverträdare, eftersom det är vid den tidpunkten tidsfristen börjar löpa.

<sup>84</sup> Enligt vår enkät av den 14 april 2009 till polismyndigheterna.

#### 4.6.3 *Flaskhalsar i utredningen av ordinära och komplexa ärenden*

Om det huvudsakliga problemet i enkla snatteriärenden är att man väntar med att hålla förhör med den misstänkta och delge misstanke trots att ärendet är så gott som färdigt på plats, ser problembilden något annorlunda ut i ordinära och komplexa ärenden. Det är framför allt tre problem som framträder efter en undersökning av var flaskhalsarna i processen finns.

För det första väntar polisen länge med att vidta den första åtgärden (som i dessa ärenden ofta är förhör med målsägande eller vittne). Det tar i genomsnitt 10 dagar från anmälan tills de första åtgärderna vidtas för denna typ av ärenden. Förundersökning inleds i regel samma dag som anmälan, så det är tiden från det att förundersökning inletts till de initiala utredningsåtgärderna som är lång.

För det andra väntar polisen länge med att hålla förhör och delge misstanke, trots att det finns en skäligen misstänkt i ärendet. Det tar i genomsnitt 43 dagar från att det finns en skäligen misstänkt tills denna delges misstanke. En tredjedel av de unga lagöverträdare som dömts i tingsrätten har sedan erkänt samtliga brottsmisstankar vid det första förhöret.

För det tredje dröjer polisen i genomsnitt 44 dagar med att slutföra förundersökningen för denna typ av ärenden, trots att den misstänkta har erkänt brott. Vid erkännandet har i regel den bevisning i form av vittnesuppgifter och teknisk undersökning som sedan används i åtalsprövningen redan inkommit. (Det gäller i drygt 80 procent av fallen.) Från det att den misstänkta erkänner brott och dessutom all bevisning som senare används som bevisning i stämningsansökan inkommit tar det i genomsnitt ytterligare 42 dagar innan förundersökningen avslutas. Det kan till exempel bero på att ärendet blir liggande, att man fortsatt med utredningsåtgärder trots tillräcklig bevisning eller att slutdelgivningen tar lång tid.

Dessa flaskhalsar hänger till exempel samman med att ärenden ligger passiva länge innan de delas ut till den som ska utreda brottet och att det saknas rutiner för att snabbt identifiera huruvida ett ärende är möjligt att utreda och vilka åtgärder som behöver utföras. Dessutom har det att göra med åklagaren i rollen som förundersökningsledare.

#### 4.6.4 *Det finns utrymme för ett mer aktivt förundersökningsledarskap*

När åklagare leder förundersökningar sker detta till stor del genom direktiv. Vid intervjuerna har det framkommit att en del utredare väntar på att åklagare ska ge direktiv innan utredaren gör något aktivt i utredningen. En del åklagare ger generella grunddirektiv för inledningsskedet, som att till exempel förhöra målsägande och vittnen och ta in teknisk bevisning. Detta

medger att utredaren kan sätta i gång direkt, utan att behöva vänta på direktiv om sådant som är ren rutin.

Å andra sidan visar granskningen också att det finns poliser som inte väntar på direktiv om rutinåtgärder, som till exempel att höra målsägande och vittnen och säkra nödvändig teknisk bevisning. Detta sker i samförstånd med åklagare.

#### 4.6.5 *Åtalsprövningen tar lång tid fastän ärendet i princip är färdigberett*

I åklagarledda ärenden bör åklagaren vara väl insatt i ärendet redan vid tiden för slutdelgivningen. När utredningen är klar och förundersökningsprotokollet inkommit till kammaren bör i de flesta fall beslut i åtalsfrågan kunna fattas relativt omgående, såvida inte försvaret begärt kompletterande utredning eller socialtjänstens yttrande inte har inkommit eller inte är komplett.

Granskningen visar dock att färdiga ärenden blir liggande på åklagarkammaren i väntan på beslut – i genomsnitt 43 dagar från avslutad förundersökning till dess åtal väcks och 25 dagar när åklagaren meddelar åtalsunderlåtelse eller utfärdar strafföreläggande.

Det finns ett antal åtgärder som åklagaren ska vidta när ett färdigt förundersökningsprotokoll inkommer. Det handlar om att gå igenom förundersökningsprotokollet för att se om utredningen behöver kompletteras och kontrollera om det finns enskilda anspråk från målsägande som åklagaren ska föra talan på. Åklagaren gör vanligen också ett utdrag ur misstanke- och belastningsregistren. Därefter kan åklagaren besluta i åtalsfrågan.

Inte någon av dessa åtgärder tar så mycket tid i anspråk att det orsakar flera veckors dröjsmål. Ärendena ligger alltså i vänteläge, trots att åtalsbesluten i materiell mening i stort sett är klara redan vid slutdelgivningen.

#### 4.6.6 *Sammanfattande iakttagelser*

Det förekommer brister i rutiner och arbetssätt hos polis och åklagare, vilket påverkar handläggningstiderna negativt. Dessa brister finns på den operativa nivån – vid polisen eller en åklagarkammare – och har inte sin grund i något systemfel eller otillräcklig lagstiftning. De iakttagna bristerna förekommer dock inte alltid och överallt.

De brister i rutiner och arbetssätt som särskilt iakttagits i granskningen är följande.

- Enkla ärenden där den misstänkta tagits på bar gärning färdigställs inte direkt fastän det är möjligt.
- Ärenden ligger passiva länge innan de delas ut till den som ska utreda brottet.



- Alla spaningsuppdrag följs inte upp fastän det är möjligt.
- Förundersökningar som ska ledas av åklagare lottas inte alltid ut direkt på en åklagare. Då saknar förundersökningen i praktiken ledning.
- Åklagare i egenskap av förundersökningsledare ger inte alltid nödvändiga direktiv till polisens utredare tillräckligt snabbt. Ibland saknas generella direktiv om rutinåtgärder.
- Det finns inte rutiner för att snabbt identifiera huruvida ett ärende är möjligt att utreda och vilka åtgärder som skulle behövas.
- Åklagaren bevakar inte alltid fristen och påminner sällan polisen när fristen är på väg att löpa ut.

Vi bedömer att dessa brister i rutiner och arbetssätt bidrar till att åtminstone mellan 10 och 15 procent av ungdomsärendena skrivs av, trots att de har rimliga förutsättningar att kunna utredas vidare för att gå till lagföring.

## 4.7 Myndigheternas samverkan kan förbättras

I detta avsnitt belyses samverkan och samordning i myndigheternas arbete med unga lagöverträdare. Först beskrivs de mål och lagar som gäller för samverkan, och därefter presenteras våra iakttagelser kring olika aspekter av samverkan.

Det är många myndigheter som har till uppgift att hantera unga lagöverträdare, och en bra samverkan mellan dem är avgörande för ungdomsärendenas hantering. I utredningsfasen är det framför allt polis, åklagare och socialtjänst som behöver samverka för att snabbt klara upp brott, men samverkan behöver även ske med advokater och den unges vårdnadshavare.

Rättsväsendets myndigheter ska samverka med varandra och med andra aktörer i arbetet med unga lagöverträdare. Det anges både i lagen<sup>85</sup> och i uttalanden av riksdagen. Även i budgetpropositionen för 2008 betonas vikten av samverkan och samarbete: "För att de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet ska vara verkningsfulla krävs samarbete även med aktörer som finns utanför rättsväsendet."

Enligt lagen ska företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med den misstänkta om det är möjligt och kan ske utan men för utredningen. Socialtjänsten bör även ges tillfälle att närvara vid unga lagöverträdares möte med åklagaren för underrättelse om åtalsunderlåtelse.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> LUL, förundersökningskungörelsen (1947:948) och 3 § polislagen (1984:387).

<sup>86</sup> 18 § LUL.

När en ung person misstänks för ett brott som inte betraktas som ringa ska åklagaren inhämta ett yttrande från socialtjänsten. Yttrandet ska innehålla

- tidigare åtgärder av socialtjänsten
- en bedömning av om den unga har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka en ogynnsam utveckling
- de åtgärder som socialtjänsten avser att vidta
- åtgärdernas art, omfattning och varaktighet.

Åklagarmyndigheten fick i januari år 2007 i uppdrag av regeringen att skapa en rutin för att förstärka den lokala samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten i frågor som rör handläggningen av mål avseende unga lagöverträdare. Målet med denna samverkan är följande:

*En över hela landet väl fungerande lokal samverkan som genom aktiv medverkan från alla berörda leder till förbättrad kvalitet och effektivitet samt en ökad enhetlighet i handläggningen av ärenden med unga lagöverträdare.<sup>87</sup>*

Denna samverkan avser en övergripande nivå. När vi granskat samverkan har det gällt operativa moment där en myndighet är beroende av en annan myndighets faktiska åtgärd. Exempel på detta är att de olika aktörerna deltar i varandras aktiviteter, att de samordnar viktiga arbetsmoment samt att olika typer av information, beslut och beslutsunderlag förmedlas mellan myndigheterna och parterna i rätt tid och med tillfredsställande kvalitet.

#### 4.7.1 Viktiga aktörer deltar sällan vid förhör med misstänkt

Aktgranskningen visar att socialtjänsten sällan deltar vid förhör med de unga lagöverträdarna. I endast cirka 10 procent av de ärenden som avgjorts i tingsrätten fanns en representant med trots att lagen föreskriver detta för brott på vilket fängelse kan följa, om det är möjligt och kan ske utan men för utredningen.<sup>88</sup> Våra intervjupersoner har också uppgett att socialtjänsten mycket sällan är med när den unga underrättas om åtalsunderlåtelse.

En offentlig försvarare närvarar i cirka 10 procent av förhören med den misstänkta, och någon vårdnadshavare närvarar vid cirka 60 procent av de förhören.

<sup>87</sup> Information från Åklagarmyndighetens webbplats.

<sup>88</sup> 7 § LUL.

#### 4.7.2 *Förundersökningssekretessen bryts ibland*

Socialtjänsten får en kopia av brottanmälan när den upprättats, och våra intervjuer visar att socialtjänsten ibland förmedlar informationen från anmälan vidare till den misstänkta före förhör och misstankedelgivning. I dessa fall bryter socialtjänsten mot förundersökningssekretessen. Närmare hälften av polismyndigheterna uppger i en enkät att det ibland men inte så ofta uppstår sådana problem. De flesta polismyndigheter uppger att de försöker lösa eller har löst problemet genom att ha en bra samverkan mellan polis och socialtjänst där man informerar om och diskuterar problemet, för en kontinuerlig dialog och har bra kommunikation i specifika fall. Några myndigheter uppger att de löst problemet genom att endast skicka en rapport till socialtjänsten som innehåller information om brottstyp, brottsdatum och vem som är misstänkt.

Åklagaren begär ibland in ett yttrande från socialtjänsten för tidigt och utan att polisen får reda på det. Det kan leda till att socialtjänsten bryter förundersökningssekretessen genom att berätta för den unga att vederbörande är misstänkt för brott innan polisen har hunnit delge misstanke. 16 procent av yttrandena begärs in mer än en vecka innan det att den misstänkta delgivits misstanke om brott, och man riskerar därmed att försvåra brottsutredningen.

#### 4.7.3 *Brister i samverkan mellan åklagare och polis*

Sedan länge finns det ett väl känt problem när det gäller samverkan mellan polis och åklagare, nämligen ledningen av förundersökningen som betydligt oftare, enligt bestämmelser i LUL, ska ledas av åklagare när den unga är under 18 år. Åklagaren har i sitt arbete som förundersökningsledare ansvar för att utredningen utförs skyndsamt och att den ger resultat. Befogenheterna motsvarar dock inte ansvaret, eftersom åklagaren inte disponerar över polisens utredningsresurser. Trots detta har förundersökningsledare det fulla ansvaret för att utredningen kommer i gång och bedrivs effektivt. Åklagaren är därmed också ansvarig för att uppfylla det särskilda skyndsamhetskravet i LUL. Det åligger således åklagaren att bevaka att utredningen bedrivs särskilt skyndsamt och att påminna utredaren om fristen är på väg att gå ut, så att utredningen inte blir liggande.

Att åklagare ofta leder förundersökningar mot unga under 18 år ökar vikten av samverkan med polisen och att det finns goda rutiner, till exempel när det gäller bevakning av skyndsamhet och frister.

Flera poliser har i våra intervjuer sagt att det ofta är svårt att få tag på åklagaren, att de får vänta länge på direktiv och att åklagaren sällan påminner polisen om att fristen är på väg att löpa ut. Samtidigt har åklagare på-

pekat att det ofta dröjer innan de får veta att polisen har delgett misstanke, vilket är viktig information eftersom tidsfristen börjar löpa då. Mer än en tredjedel av åklagarkamrarna har i en enkät uppgett att det mer eller mindre ofta uppstår problem på grund av att åklagaren inte får information om när den unga har delgetts misstanke.

Det finns ingen gemensam rutin för polisen att informera åklagaren om att misstankedelgivning har skett. Det vanligaste är att polisen skickar en kopia på förhöret med den misstänkta via ärendehanteringssystemen. På vissa håll går rutinen ut på att polisen meddelar åklagaren via e-post eller vanlig post, telefon, fax eller muntligt när de träffas. Ibland förväntas åklagaren gå in i polisens ärendehanteringssystem och läsa förhören, men åklagare anser att det är ineffektivt. Några har löst det så att polisen skickar ett e-postmeddelande till åklagaren om att misstankedelgivning har skett och dessutom hänvisar till förhöret som finns att läsa i något av systemen. Att ha utsedda ungdomsutredare samt tät kontakt mellan polis och åklagare uppges motverka att den här typen av problem uppstår. Flera åklagare har påpekat att det automatiskt borde skickas ett meddelande från polisens ärendehanteringssystem till åklagarnas så snart den unga delgetts misstanke och fristen börjar löpa.

#### 4.7.4 *Yttranden från socialtjänsten tar lång tid och har låg kvalitet*

Aktgranskningen visar att det saknas yttranden från socialtjänsten i 18 procent av de ärenden där det enligt vår bedömning borde finnas sådana.<sup>89</sup>

I närmare 40 procent av samtliga ärenden som avgörs i tingsrätten inkommer yttrandet så sent till åklagaren att det inte finns någon möjlighet att hålla tidsfristen. Detta beror till ungefär lika stora delar på att socialtjänsten tar lång tid på sig att skriva yttrandet och att åklagaren beställer yttrandet för sent.<sup>90</sup> Att socialtjänsten orsakar dröjsmål framgår av att 20 procent av yttrandena från socialtjänsten inkommer efter mer än fem veckor, vilket gör det omöjligt att hålla fristen. Att åklagare orsakar dröjsmål framgår av att de har begärt in yttrandet mer än fyra veckor efter misstankedelgivningen i 32 procent av alla ärenden, och därmed gjort det omöjligt att hålla tidsfristen.

Socialtjänstens yttranden samt vårdplaner och ungdomskontrakt har dessutom varierande kvalitet. Enligt lag ska yttrandet innehålla tidigare åtgärder och en bedömning av om det finns ett särskilt behov av åtgärder. De planerade åtgärderna ska anges i en vårdplan<sup>91</sup> eller ett ungdomskontrakt<sup>92</sup> tillsammans med uppgifter om åtgärdernas art, omfattning och varaktighet.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Behövs ej vid ringa brott, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

<sup>90</sup> I vissa fall kan det finnas skäl att vänta med att begära in yttrande.

<sup>91</sup> Med tvång enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

<sup>92</sup> Frivilligt enligt socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>93</sup> 11 § LUL.

I 26 procent av yttrandena är kraven enligt vår mening inte uppfyllda. I dessa fall saknas oftast en bedömning av huruvida det finns ett särskilt behov av åtgärder. Det kan också vara att det inte bifogas någon vårdplan eller ungdomskontrakt trots att socialtjänsten bedömt att det finns ett särskilt behov av åtgärder eller att vårdplanen eller ungdomskontraktet saknar uppgifter om både omfattning och varaktighet av de planerade åtgärderna. Ytterligare 16 procent av yttrandena uppfyller i stort sett kraven, men saknar något av de krav som anges i lagen. Vanligast i de fallen är att vårdplanen eller ungdomskontraktet inte är fullständigt (exempelvis att åtgärdernas varaktighet inte anges), men det kan också vara att bedömningen av behovet av åtgärder är otydlig. Sammantaget är det enligt vår granskning alltså 43 procent av yttrandena som inte uppfyller lagens krav.

Brå gjorde en liknande bedömning i en undersökning av 2004 års vårdplaner där man kom fram till att drygt 40 procent av vårdplanerna saknade någon av uppgifterna om insatsernas omfattning och varaktighet som enligt lagen ska finnas.<sup>94</sup> Problemen med yttranden och vårdplaner verkar alltså inte ha blivit mindre sedan Brå:s undersökning.

Vår aktgranskning visar också att i de fall yttrandet inte uppfyller kraven väljer domaren oftare att döma till böter och mer sällan till ungdomstjänst eller ungdomsvård. I närmare en tredjedel av alla mål dömer tingsrätten till en annan påföljd än den socialtjänsten har föreslagit.

Socialstyrelsen har i dag inte alla förutsättningar för att kunna styra socialtjänsten i dess arbete med unga lagöverträdare. Till exempel har riksdagen inte bemyndigat regeringen att ge Socialstyrelsen mandat att utfärda något annat än verkställighetsföreskrifter<sup>95</sup> för socialtjänstens samverkan med rättsvårdande myndigheter.

#### 4.7.5 *Sammanfattande iakttagelser*

Vi har iakttagit flera brister i framför allt polisens och åklagarnas samverkan med socialtjänsten, men även mellan polis och åklagare.

När det gäller samverkan mellan polis och socialtjänst är en av bristerna att socialtjänsten endast närvarar vid 10 procent av förhören med en ung misstänkt, trots att lagen föreskriver detta. Det finns visserligen undantag i lagen för socialtjänstens närvaro vid sådana förhör, men vi bedömer ändå att 10 procent är en för liten andel.

Det har även uppkommit problem i samband med socialtjänstens hantering av sekretessbelagd information. På vissa håll saknas ett samförstånd eller rutiner för hur socialtjänsten får använda informationen från anmälan för att inte riskera att bryta förundersökningssekretessen.

<sup>94</sup> Brå-rapport 2005:13 Vård för unga lagöverträdare – socialtjänstens insatser.

<sup>95</sup> 8 kap. 5 § socialtjänstförordningen (2001:937).

Vidare har samverkan mellan åklagare och socialtjänst brister när det gäller inhämtande av yttranden. Åklagaren begär ofta in yttrandet för sent, det vill säga långt efter misstankedelgivningen. Ungefär 40 procent av yttrandena inkommer så sent till åklagaren att det inte finns någon möjlighet att hålla fristen, vilket till lika stora delar beror på att yttrandena beställdes sent och att socialtjänsten tar lång tid på sig att färdigställa dem. Drygt 40 procent av yttrandena uppfyller dessutom inte lagens krav på innehåll.

Samverkansproblemen mellan polis och åklagare handlar om åklagarens roll som förundersökningsledare. Åklagaren dröjer på vissa håll länge innan den ger direktiv till utredarna, och påminner sällan polisen om att fristen är på väg att löpa ut. Det saknas också ett enhetligt och bra system för att åklagaren ska få snabb information i lämplig form om att polisen har delgett misstanke. Det är viktig information för att kunna uppfylla skyndsamhetskravet och för att bevaka att fristen hålls, eftersom fristen börjar löpa då.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

---

I detta avslutande kapitel redovisar Riksrevisionen slutsatser och rekommendationer till förbättringar.

---

De rättsliga myndigheternas uppdrag när det gäller unga människor i åldern 15–17 år som begått brott är reglerat i en särskild lag – LUL – som mycket tydligt föreskriver särskild skyndsamhet. Denna lag anger dessutom tidsfrister för handläggningstiden med dels sex veckor från misstankedelgivning till beslut i åtalsfrågan, dels två veckor från beslut i åtalsfrågan till huvudförhandling i tingsrätt. Riksdag och regering har också uttalat att ett av de viktigaste målen för rättsväsendet är att brottsuppleringen ska öka och brottsligheten minska.

### 5.1 Hanteringen av unga lagöverträdare uppfyller inte målen

#### 5.1.1 *Regeringen och myndigheterna lever inte upp till mål och krav*

##### DET GÅR FÖR LÅNGSAMT

Myndigheterna uppfyller inte riksdagens krav i LUL på särskild skyndsamhet i handläggningen av ungdomsären. Det är allvarligt när den totala handläggningstiden från anmälan till huvudförhandling i tingsrätt i genomsnitt är 5,7 månader och de två lagstadgade tidsfristerna överskrids i stor utsträckning. Den första fristen överskrids i mer än 40 procent av fallen och den andra fristen överskrids i cirka en tredjedel av fallen.

Handläggningstiderna och fristhållningen för unga lagöverträdare redovisas för första gången samlat i denna rapport. Det har dock varit känt att det funnits problem genom att JO under senare år många gånger i inspektionsrapporter påtalat för både åklagare och polis att de tagit alltför lång tid på sig i ungdomsären. JO har även påtalat att det tagit för lång tid innan ungdomsmål satts ut till huvudförhandling i tingsrätter.

Vi vill särskilt peka på två områden som enligt vår bedömning har för långa handläggningstider.

För det första gäller det tiden *innan* den första fristen börjar löpa, det vill säga tiden från brottsanmälan till att misstanke delges. Den utgör en tredjedel av den totala tidsåtgången i de ärenden som tas upp i tingsrätt, drygt två månader i genomsnitt. Tiden *innan* fristen börjar löpa för ärenden som avskrivs är ännu längre, drygt tre månader i genomsnitt.

För det andra är tiden från det att förundersökningen är färdig till dess att åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan i genomsnitt så lång att den upptar huvuddelen av den första fristtiden om sex veckor. Under denna fristtid ska också inrymmas det mer omfattande arbetet med förundersökningen som genomförs av polis, ofta under ledning av åklagare.

Granskningen har koncentrerats på åldersgruppen 15–17 år, för vilken särskild skyndsamhet gäller. Vi vill dock peka på att den genomsnittliga handläggningstiden i tingsrätt för unga lagöverträdare i åldern 18–20 år är nästan 80 dagar, det vill säga tre gånger så lång som tiden är för 15–17-åringar. För gruppen 18–20 år gäller skyndsamhetskrav, men ingen tidsfrist.

#### LAGFÖRINGEN MINSKAR

Regeringens generella mål att lagföringen ska öka kan inte anses uppfyllt. Andelen brottsmisstankar mot unga lagöverträdare som lett till lagföring har minskat från 66 till 58 procent under de senaste sex åren. Riksrevisionen bedömer att det finns möjlighet att förbättra förutsättningarna för lagföring genom att man i större utsträckning utnyttjar de spaningsuppslag som finns redan tidigt i brottsutredningen. Det finns två steg när det gäller att bedöma om polisen ska fortsätta arbeta med ett ärende eller låta avskrivna det. Först ska det bedömas om ärendet går att utreda, och om det gör det ska det sedan bedömas vilka relevanta åtgärder som i så fall har vidtagits. Vår granskning av avskrivna ungdomsärenden visar att åtminstone 10–15 procent av de granskade ärendena borde haft rimliga förutsättningar att utredas vidare för att få bättre förutsättningar för lagföring.

#### MÅNGA ÅTERFALLER I NYA BROTT

Många ungdomar fortsätter att begå brott efter att de har lagförts. Granskningen tyder på att andelen återfall ökar något bland unga lagöverträdare, efter att ha minskat under flera år. Fler återfall bidrar till att det övergripande målet att minska brottsligheten inte uppfylls. Brå har visat att antalet brott begångna av unga mellan 15 och 21 år har ökat med 27 procent under de senaste tio åren.



### 5.1.2 Orsaker till att mål och krav inte uppfylls

Vår slutsats är att styrningen och genomförandet av det operativa arbetet med unga lagöverträdare är en av de viktigaste förutsättningarna för att nå framgång och uppnå goda resultat. Det är vår bedömning att det finns en betydande förbättringspotential genom att utveckla arbetsätt och rutiner vid handläggning av ungdomsärenden hos polis och åklagare. Detta gäller även informationsutbyte och samverkan mellan polis och åklagare, men även samverkan med socialtjänsten. För såväl polis som åklagare är det viktigt att agera tidigare och snabbare för att få bättre kvalitet i utredningarna och även uppfylla lagens krav på skyndsamhet.

#### BRISTANDE RESURSER ÄR INTE AVGÖRANDE

Granskningen visar att brist på resurser inte är en generellt giltig förklaring till de otillfredsställande resultaten. Flera intervjuade inom Polisen har menat att brist på resurser är en avgörande faktor bakom de utdragna handläggningstiderna. Vår granskning visar dock att det generellt sett inte är så. De uppskattningar av tidsåtgången för de olika arbetsmomenten i en brottsutredning som ungdomshandläggare respektive ungdomsåklagare inom fyra polismyndigheter och fyra åklagarkamrar redovisat, visar att de årsarbetskrafter som totalt användes för att utreda ungdomsärenden år 2007 generellt sett borde ha varit mer än tillräckliga. Vår bedömning av dessa uppskattningar är att det bör finnas en betydande förbättringspotential att utnyttja, till exempel genom förbättrade rutiner och arbetsätt.<sup>96</sup>

#### MÅL OCH PRIORITERINGAR ÄR OTYDLIGA

Det behövs tydliga mål och prioriteringar utöver de nuvarande lagkraven. Granskningen visar att varken regeringen eller de ansvariga myndigheterna har lagt fast tydliga mål, prioriteringar och krav för hanteringen av unga lagöverträdare i centrala styrdokument. Detta trots att ungdomsbrott är ett av riksdagen och regeringen prioriterat område. Både regeringen och ansvariga myndighetsledningar bör bland annat genom JO:s inspektionsrapporter vara medvetna om att handläggningstiderna är för långa. I centrala styrdokument och handlingsplaner nämns dock ingenting om vikten av att detta bör åtgärdas.

Om ungdomsärenden inte är uttalat prioriterade inom hela myndigheten riskerar annan verksamhet att ta överhanden. Personalen riskerar alltså att ryckas till annan verksamhet. När inte det särskilda skyndsamhetskravet

<sup>96</sup> Tillfälligt kan givetvis balanser ha uppstått på vissa av polismyndigheterna, bl.a. för att inströmningen av nya ärenden ökat mer än förväntat. För att inte balanserna ska bli bestående är det viktigt att de kontinuerligt följs upp och snabbt åtgärdas, t.ex. genom att avarbetningen av ungdomsärenden tillfälligt prioriteras.

tydligt uttalas av myndighetsledningen, riskerar kravet att inte få genomslag och fristerna bli de enda målen. Otydliga mål och bristande prioriteringar från ledningens sida är enligt vår bedömning en viktig orsak till att målen för hanteringen av unga lagöverträdare inte uppfylls.

#### UPPFÖLJNINGEN ÄR DÅLIG

Uppföljningen, som är en viktig del i styrningen, är åsidosatt. Avsaknaden av tydliga krav på uppföljning från såväl regeringen som Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket samt bristerna i styrning, prioritering och uppföljning av ungdomsärenden inom polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna påverkar de enskilda handläggarna och bidrar till de otillfredsställande resultaten.

Granskningen visar att den uppföljning som i dag sker av ungdomsärenden inte är tillräckligt användbar för att kunna analysera varför handläggningstiderna är så långa, uppkläringen inte ökar eller återfallen inte minskar. Därmed får regering och myndigheter inte löpande den återkoppling som gör det möjligt att analysera var flaskhalsarna i verksamheten finns och vilka möjligheter som finns att förkorta handläggningstiderna och öka uppkläringen.

#### BRISTER I KOMPETENS OCH ORGANISATION

Lagens krav på särskilt utsedd personal tillgodoses inte. På många håll har det gjorts försök att säkra den särskilda lämplighet och kompetens m.m. som lagen föreskriver genom att utse särskild personal för ungdomsärenden. Trots det hanteras en stor andel av de unga lagöverträdarna av personal som inte är utsedd. Mellan 60 och 70 procent av de utredare inom polisen som hanterar unga lagöverträdare är inte särskilt utsedda att göra det. För åklagarna är motsvarande andel 40 procent och för domarna 60 procent. En förklaring till detta kan vara att personal som är särskilt utsedd att hantera ungdomsärenden också får ta andra typer av ärenden, vilket gör att icke utsedd personal får ta ungdomsärenden. Delvis kan detta bero på att ledningen inte tydligt prioriterat arbetet med ungdomsärenden. Varken polisen eller tingsrätterna har någon nationellt organiserad ungdomsutbildning. Åklagarna har en sådan utbildning, men många utsedda ungdomsåklagare har inte genomgått utbildningen.

Myndigheterna har således inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att de poliser, åklagare och domare som hanterar unga lagöverträdare har den kompetens som krävs för att bemöta de unga på ett effektivt och rättssäkert sätt. Särskild kompetens bidrar enligt vår bedömning till att korta såväl handläggningstiderna som att öka kvaliteten i utredningarna. Detta kan ske

genom att det bland annat skapas bättre förutsättningar för att tidigt avgöra vad som är möjligt att utreda och genomföra dessa insatser. Särskilt utsedd personal bör enligt utsago förbättra förutsättningarna för samverkan. Oerfarna och långsamma utredare är det som myndigheterna själva i en enkät framhåller som en av de främsta anledningarna till långa handläggningstider i ungdomsärenden.

Att inrätta en särskild organisation för hantering av ungdomsärenden är ytterligare ett försök att förbättra kompetensen på området. Vid en viss grad av befolkningskoncentration finns det tillräckligt underlag för att sätta samman utredare och yttre personal som arbetar med ungdomar. Samlade grupperingar av utredningspersonal ger bättre möjligheter att öka effektiviteten i verksamheten och innebär också en viss garanti för att resurserna används till ungdomsutredning och inte till annat. Därtill förbättrar det förutsättningarna för flexibilitet i arbetet samt samverkan internt (bättre förutsättningar för erfarenhetsutbyte mellan utredarna och den yttre ungdomspersonalen) och externt (med åklagare och socialtjänst). Detta har skett i varierande grad hos polismyndigheterna, och vår bedömning är att det inte skett i den utsträckning som krävs.

#### RUTINER OCH ARBETSSÄTT ÄR INTE TILLRÄCKLIGT VÄLUTVECKLADE

Det finns brister i rutiner och arbetssätt hos framför allt polis och åklagare.

För det första väntar polisen ofta länge med att börja arbeta aktivt med utredningarna, trots att förundersökning inletts. För det andra väntar polisen ofta med att förhöra den misstänkta och delge misstanke, vilket till viss del kan förklaras med att fristen börjar löpa först vid misstankedelgivningen. För det tredje väntar polisen med att slutföra utredningen även när den misstänkta har erkänt.

En delförklaring till dessa brister är att polisen får vänta på direktiv från åklagaren. I enkla, erkända gärningar (exempelvis snatteri, missbruk av urkund och ringa narkotikabrott) bedömer vi dessutom, med stöd av vad polismyndigheter uppgett, att det i stort sett är möjligt att slutföra utredningen på plats, med kompletterande förhör i efterhand vid behov. En förklaring till att man väntar med förhör är att socialtjänsten ska få möjlighet att delta. Socialtjänsten deltar dock endast i 10 procent av förhören med misstänkta. Vid förhör i samband med ringa brott deltar de än mer sällan, vilket tyder på att behovet av socialtjänstens deltagande är marginellt.

En fjärde brist är att åklagarna väntar med att avsluta ärenden färdiga för beslut i åtalsfrågan. Detta förklaras till viss del av att åklagaren får vänta på att yttrandet från socialtjänsten ska inkomma. Det beror på att åklagaren begär in yttrandet för sent och att socialtjänsten tar lång tid på sig att skriva yttrandet. För att åklagare ska kunna begära in yttrandet i rätt tid måste de

få reda på att misstankedelgivning har skett. På många håll saknas bra rutiner för att åklagaren ska få direkt information om att polisen delgett misstanke.

Det finns också brister i rutiner och arbetssätt hos polis och åklagare som påverkar möjligheterna till uppkläring negativt. Vår granskning av de avskrivna ungdomsärendena visar att åtminstone 10–15 procent av de granskade ärendena haft rimliga förutsättningar att utredas vidare för att få bättre förutsättningar för lagföring.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjlighet att förbättra förutsättningarna för lagföring genom att i större utsträckning utnyttja de spaningsuppslag som finns redan tidigt i brottsutredningen. Exempel på brister som bör kunna åtgärdas är sena och bristfälliga initiala åtgärder samt förhör som inte hålls eller inriktar sig på fel saker.

Dessa brister finns på den operativa nivån – vid polisen eller en åklagarkammare – och har inte sin grund i otillräcklig lagstiftning. Det är viktigt att framhålla att de iakttagna bristerna inte förekommer alltid och överallt. Vi bedömer dock att bristerna utgör en väsentlig orsak till att riksdagens mål om särskild skyndsamhet och att brott ska klaras upp inte är uppfyllda.

#### SAMVERKAN BRISTER MELLAN ÅKLAGARE OCH POLIS

Samverkan mellan polis och åklagare är inte effektiv. Det finns en inbyggd problematik när åklagare leder en förundersökning. Med ledningsansvaret följer ett ansvar att utredningen utförs skyndsamt och ger resultat. Befogenheterna motsvarar dock inte detta ansvar, eftersom åklagaren inte förfogar över polisens utredningsresurser. Detta får negativa konsekvenser för åklagarens möjligheter att styra förundersökningen på ett bra sätt.

Det finns ingen gemensam rutin för att föra över information om att misstankedelgivning skett. Att det saknas smidiga, enkla och säkra rutiner för polisen att underrätta åklagare om att en misstänkt har delgetts misstanke får till följd att åklagaren i sin roll som förundersökningsledare får svårt att beställa yttranden av socialtjänsten i rätt tid och följa upp hur ärendena utvecklas. Detta påverkar skyndsamheten negativt.

Det finns inte heller några generella rutiner eller system hos åklagarna för bevakning av tidsåtgång och frister, vilket gör det svårt för åklagarna att i det enskilda ärendet styra sitt och polisens arbete så att skyndsamheten kan vidmakthållas. Det förekommer till exempel inte sällan att åklagare som leder en förundersökning underlåter att påminna polisens utredare om att fristen är på väg att gå ut eller att den redan har gått ut. Åklagarna skulle enligt vår bedömning själva kunna skapa en samlad bild av ärendeflödet från anmälan till lagföringen i tingsrätt, med viss kompletterande information från polis och domstol.

## BRISTER I SAMVERKAN MELLAN SOCIALTJÄNSTEN OCH RÄTTSVÄSENDET

Bristerna i samverkan med socialtjänsten påverkar de rättsliga myndigheters arbete. En viktig del av samverkan mellan socialtjänsten och polisen sker i samband med förhör. Vår aktgranskning visar att socialtjänsten är med vid förhör med de unga lagöverträdarna i endast cirka 10 procent av de ärenden som avgjorts i tingsrätt, trots att lagen föreskriver detta för brott på vilket fängelse kan följa om det är möjligt och inte är till men för utredningen.<sup>97</sup> Våra intervjupersoner har också uppgett att socialtjänsten mycket sällan är med vid underrättelse om åtalsunderlåtelse.

De brister i socialtjänstens yttranden och vårdplaner som vi har konstaterat påverkar tingsrätternas möjligheter att bestämma lämpliga påföljder. Drygt 40 procent av yttrandena uppfyller inte lagens krav, utan saknar antingen en bedömning av om den unga har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka ogynnsam utveckling eller en beskrivning av de planerade åtgärdernas art, omfattning och varaktighet. Kvalitetsbristerna i socialtjänstens yttranden medför att tingsrätten får bestämma påföljd utifrån ett bristfälligt underlag. Det försvårar möjligheterna att döma till de särskilda ungdomspåföljderna. Det kan medföra att påföljden inte blir den mest lämpliga och att liknande fall behandlas olika.

I närmare 40 procent av samtliga ärenden som avgörs i tingsrätt inkommer yttrandet från socialtjänsten så sent till åklagaren att det inte finns någon möjlighet att hålla tidsfristen. Detta beror till ungefär lika stora delar på att socialtjänsten tar lång tid på sig att skriva yttrandet och att åklagaren beställer yttrandet för sent.

## ANSVARET FÖRDELAS PÅ REGERING OCH MYNDIGHETER

Riksrevisionen anser att ansvaret för de brister som granskningen har visat ligger på både regeringen och myndigheterna.

Regeringen har det övergripande ansvaret för att följa upp hanteringen av unga lagöverträdare och är skyldig att ställa krav och prioritera vad myndigheterna ska göra då det behövs. Det har regeringen inte gjort när det gäller skyndsamhetsmålet och fristerna, trots att man bör ha varit väl medveten om de brister i tidshållningen som JO och Åklagarmyndigheten redovisat.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har reagerat sent på bristerna i hanteringen av unga lagöverträdare. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten följer inte upp väsentliga uppgifter, till exempel tider för olika utredningsmoment och kostnader. Åklagarmyndigheten har inte heller sett till att yttrandet från socialtjänsten kommer in i tid. Ingen av myndigheterna har tydligt uttalat att det särskilda skyndsamhetsmålet ska genomsyra hela hanteringen av unga lagöverträdare. Inte heller Domstolsverket har fastställt

<sup>97</sup> 7 § LUL.

tydliga mål för handläggningen av ungdomsmål eller följt upp handläggningstider, trots att det är möjligt.

Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna har inte utvecklat tillräckliga rutiner och arbetssätt för den operativa verksamheten och inte heller för samverkan sinsemellan.

Polismyndigheterna har inte heller ställt tydliga krav på att tidsmålen ska hållas och följt upp att så sker. Tingsrätterna har inte genomfört någon systematisk uppföljning av fristhållningen.

### 5.1.3 *Konsekvenser av långa handläggningstider*

Vår slutsats är att de långa handläggningstiderna försämrar förutsättningarna för lagföring och kan leda till att förtroendet för rättsväsendet minskar.

Långsam handläggning leder till försämrade förutsättningar för lagföring. Ju längre tid som går från det att ett brott begås, desto svårare blir det att prestera bevisning som håller för att lagföra någon. Vittnen hinner glömma viktiga detaljer och misstänkta får tid att enas om en gemensam version av det som hänt.

Dröjsmål med utredningsåtgärder från de rättsliga myndigheterna sänder också ut signaler om att gärningen inte tas på allvar, eftersom det inte blir några omedelbara konsekvenser för gärningsmannen.

Att det tar i genomsnitt två månader innan den misstänkta hörs i de ärenden som går till åtal, uppfattas dessutom som en mycket längre tid för en ung person än det gör för en vuxen. En utdragen process kan också upplevas som onödigt plågsam och minskar känslan av att rättegången och påföljden är en konsekvens av brottet.<sup>98</sup>

För den som blivit utsatt för brott är det viktigt att få upprättelse. En utdragen process påverkar brottsoffret negativt. Offret kan känna sig övergivet av de myndigheter som har till uppgift att skydda och ställa till rätta.

Om rättsväsendet misslyckas med att fastställa och utkräva ansvar för en ung människas lagbrott sänder det ut en signal om att det är lätt att slippa undan, något som kan medföra att den unga lättare riskerar att fortsätta sitt brottsliga beteende. Risken för återfall i brott kan därmed antas öka.

Människor ska kunna lita på myndigheterna och på att lagar följs. När lagens krav på särskild skyndsamhet och frister för handläggning inte följs av ansvariga myndigheter får det konsekvenser för människors förtroende för rättsväsendet. När brott som i vissa fall har rimliga förutsättningar för lagföring inte klaras upp, riskerar förtroendet för rättsväsendet att påverkas negativt.

<sup>98</sup> Brås rapport (2002:18) Sju ungdomar om sin rättegång, där ungdomar belyser vikten av en kort handläggningstid.

## 5.2 Rekommendationer

Resultaten för unga lagöverträdarens möte med rättsväsendet är inte tillfredsställande. Granskningen visar att handläggningen går för långsamt och att uppleringen inte har ökat. I denna rapport har vi även påtalat de brister i förutsättningar för goda resultat som framkommit i vår granskning.

Riksrevisionen anser att regeringen har ett ansvar för att myndigheternas hantering av ärenden med unga lagöverträdare inte är tillfredsställande. Regeringen har inte utnyttjat sina möjligheter till styrning och uppföljning av denna typ av ärenden.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att göra följande:

- Slå fast i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev att särskild skyndsamhet gäller och se till att myndigheterna följer upp att detta mål uppfylls.
- Ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att förbättra kvaliteten i socialtjänstens yttranden samt förbättra samverkan mellan socialtjänsten och polis och åklagare.

Riksrevisionen anser att Polisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar har ett självständigt ansvar för att hanteringen av unga lagöverträdare inte uppfyller lagens krav på särskild skyndsamhet och tidsfrister.

Under den senaste tiden har Polisen och Åklagarmyndigheten vidtagit åtgärder för att kunna prioritera unga lagöverträdare. Rikspolisstyrelsen och länspolismästarna har i maj 2009 beslutat om en nationell satsning mot ungdomsbrottslighet.<sup>99</sup> Syftet är att identifiera, analysera och därefter åtgärda de orsaker som gör att gällande regelverk inte följs fullt ut samt att åtgärda eventuella problem med ärendebalanser.

Åklagarmyndigheten skriver också i sin verksamhetsplan för år 2009 att en nationell åtgärdsplan för ökad kvalitet i handläggningen och snabbare lagföring av ungdomar som begår brott ska tas fram och redovisas senast den 31 december 2009.

Riksrevisionen förordar att dessa angelägna satsningar görs bredare och mer samlat. Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket tillsammans med tingsrätterna att *gemensamt* lämna förslag till åtgärder i ett rättskedjeperspektiv för att

- förbättra styrningen och uppföljningen när det gäller hanteringen av unga lagöverträdare inom respektive organisation och i ärendeflödet mellan organisationerna
- utveckla arbetssätt och rutiner för utredning och lagföring av unga lagöverträdare
- säkra relevant kompetens för att hantera ungdomsärenden

<sup>99</sup> Rikspolisstyrelsen: inriktningsbeslut nationell satsning – ungdomsbrottsutredningar 2009-03-27, dnr PoA-100-1208/09.

- effektivisera samverkan i ärendehandläggningen, särskilt mellan polis- och åklagarmyndigheterna men även med domstolarna och den kommunala socialtjänsten.

Riksrevisionen anser därutöver att följande områden bör analyseras ytterligare av Rikspolisstyrelsen respektive Åklagarmyndigheten innan gemensamma förslag tas fram:

- Polisens initiala utredningsåtgärder och arbetssätt, särskilt mot bakgrund av den långa tidsåtgången innan den första fristen börjar löpa.
- Åklagarnas rutiner och tekniska system för bevakning av frister och skyndsamhet mot bakgrund av de långa tiderna för handläggningen av unga lagöverträdare. Åklagarna skulle enligt vår bedömning själva kunna ha en samlad bild av ärendeflödet från anmälan till lagföringen i tingsrätt, med viss kompletterande information från polis och domstol.
- Åklagarens styrning av och informationsutbyte med polisen under förundersökningen mot bakgrund av den långa tidsåtgången och åklagarens ansvar för kvalitet i brottsutredningen.
- Polisens respektive åklagarnas användning av särskilt utsedda handläggare av ungdomsärenden mot bakgrund av att så få av ungdomsärendena handläggs av de utsedda ungdomsutredarna och ungdomsåklagarna.
- Underlaget för åklagares beslut att skriva av ärenden mot bakgrund av att det finns möjligheter att skapa bättre förutsättningar för lagföring genom att tidigt vidta relevanta utredningsåtgärder.



# Referenser

## *Lagar*

Rättegångsbalken (1942:740).

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Socialtjänstlagen (2001:453).

Polislagen (1984:387).

## *Förordningar*

Förundersökningskungörelsen (1947:948).

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Polisförordningen (1998:1558).

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling.

Socialtjänstförordningen (2001:937).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

### *Regeringens propositioner*

Prop. 1994/95:12 Handläggning av ungdomsmål.

Budgetpropositioner 2007–2009.

### *Utskottsbetänkanden*

Bet. 1999/00:FiU13, rskr 106.

Bet. 2000/01:FiU20, rskr. 101.

Bet. 2003/04:JuU1, rskr 50.

### *Statens offentliga utredningar*

Dir. 2007:151 och SOU 2008:111 Barn som misstänks för brott.

### *Regeringens regleringsbrev*

Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2007–2009.

Regleringsbrev för Åklagarmyndigheten 2007–2009.

Regleringsbrev för Sveriges Domstolar 2007–2009.

### *Material från myndigheterna*

Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas årsredovisningar 2007–2008.

Rikspolisstyrelsen: Inriktningsbeslut nationell satsning – ungdomsbrottsutredningar 2009-03-27, dnr PoA-100-1208/09 Rikspolisstyrelsen: Polisens hantering av ungdomsverksamhet (2009:2).

Polismyndigheternas verksamhetsplaner för år 2007–2008.

Överenskommelse mellan Polisen och åklagarkamrarna i Söderort 2008.

Överenskommelse mellan Polisen och åklagarkamrarna i Norrbotten 2008.

Åklagarmyndighetens årsredovisningar för 2003–2008.

Åklagarmyndighetens verksamhetsplaner 2007–2009.

Metodstöd för lokal samverkan – ett bildspel från Åklagarmyndigheten.

Domstolsverkets årsredovisningar 2007–2008.

Brå-rapport 2002:18 Sju ungdomar om sin rättegång.

Brå-rapport 2002: 19 Vad händer med unga lagöverträdare?

Brå-broschyr 2004 Kort om återfall i brott.

Brå-broschyr 2005 Kort om ungdomsbrottslighet.

Brå-rapport 2005:13 Vård för unga lagöverträdare – socialtjänstens insatser.

Brå rapport 2006:7. Ungdomar och brott åren 1995–2005.

Brå-rapport 2007:12. Misshandel mellan obekanta – kan fler brott klaras upp? Del I.

Brå-rapport 2009:1. Misshandel mellan obekanta: kan fler brott klaras upp? Del 2.

### *Övrig litteratur*

Felipe Estrada & Sven Granath (2008). Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007.

Felipe Estrada & Janne Flyghed (2001). Den svenska ungdomsbrottsligheten.

Anders Thunved & Britta Thunved (2007). Samhället och de unga lagöverträdarna.

Michael Tärnfalk (2007). Barn och brott – En studie om socialtjänstens yttranden och straffprocessen för unga lagöverträdare.

Revisionsrapport Göteborgs stad (2007). Socialtjänstens yttranden över unga som begår brott.

### *Övriga uppgifter*

Uppgifter ur belastningsregistret.

Uppgifter från Brå om återfall.

Uppgifter från Brå om brottsutveckling.

Akter från åklagarkamrar, tingsrätter och polismyndigheter.



# Bilaga 1: Bedömningsgrunder

## Författningar

Bedömningsgrunder finns i följande författningar:

- Rättegångsbalken (1942:740) (RB)
- Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)
- Polislagen (1984:387)
- Polisförordningen (1998:1558)
- Förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
- Förundersökningskungörelsen (1947:948)
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen
- Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten
- Förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket
- Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion
- Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Nedan följer en redogörelse för innehållet i respektive bestämmelse.

2 § 3 POLISLAGEN SAMT 23 KAP. 1 § FÖRSTA STYCKET OCH

4 § ANDRA STYCKET RB

Brott som begåtts ska utredas av polisen. Om det inte finns någon anledning att fortsätta utredningen ska den läggas ned.

20 KAP. 6 § RB

Åklagare ska, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal.

#### 6 § LUL

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, ska socialnämnden genast underrättas.

#### 7 § LUL

Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen.

#### 3 § POLISLAGEN

Polisen ska samarbeta med Åklagarmyndigheten och socialtjänsten och hålla socialtjänsten underrättad om förhållanden som behöver föranleda någon åtgärd.

#### 18 § FÖRUNDESRÖKNINGSKUNGÖRELSEN

Förhör med någon som är under 18 år bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften.

#### 2 § LUL

En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år ska, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare eller polis, som med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften.

#### 4 § FÖRORDNINGEN MED SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OM UNGA LAGÖVERTRÄDARE

Mål i tingsrätt och hovrätt mot dem som inte fyllt 21 år ska fördelas på särskilda ungdomsrotlar, om det inte möter olägenheter.

#### 11 § LUL

För den som misstänks för brott innan den fyllt 18 år ska åklagaren innan beslut fattas i åtalsfrågan inhämta yttrande från socialnämnden om gärningen är erkänd eller det annars finns skälig misstanke att den unge begått brottet. Ett sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa ska, om möjligt, yttrandet begäras senast i samband med misstankedelgivningen.

Yttrandet ska ange tidigare åtgärder och om det föreligger ett särskilt behov av åtgärder, som syftar till att motverka att den unga utvecklas ogynnsamt. Yttrandet ska också innehålla en redovisning av de åtgärder som avses vidtas. Åtgärderna ska redovisas i antingen ett ungdomskontrakt (frivillig vård enligt socialtjänstlagen) eller i en vårdplan (tvångsvård enligt LVU). Åtgärdernas art, omfattning och varaktighet ska framgå av ungdomskontraktet eller vårdplanen. Åklagaren kan också begära att yttrandet ska omfatta även den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

#### 25 § LUL

Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt 21 år ska, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Detsamma ska gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål. I mål som rör brott på vilket endast böter kan följa får andra domare anlitas.

#### 4 § LUL

En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för misstankedelgivning enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkte ska delta i medling med anledning av brott eller utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

#### 2 § FÖRUNDESRÖKNINGSKUNGÖRELSEN

Åklagarna och polisen ska regelbundet samråda för att motverka dröjsmål i förundersökningar mot dem som inte fyllt 18 år.

#### 18 § LUL

När åklagare meddelat åtalsunderlåtelse för en person under 18 år ska den unga underrättas om detta vid ett personligt sammanträffande med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet är fattat.

## 29 § LUL

Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt.

Väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt 18 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader ska huvudförhandlingen ska hållas inom två veckor från den dag då åtalet väcktes.

## 3 § MYNDIGHETSFÖRORDNINGEN (2007:515)

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

## 1 § OCH 2 § 2 FÖRORDNINGEN (1989:773) MED INSTRUKTION FÖR RIKSPOLISSTYRELSEN

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Rikspolisstyrelsen ska även utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen,

## 3 KAP. 5 A § POLISFÖRORDNINGEN (1998:1558)

Länspolismästaren ansvarar för polismyndigheten och ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

## 1 § FÖRORDNINGEN (2007:971) MED INSTRUKTION FÖR ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Åklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i landet.

## 1 § FÖRORDNINGEN (2007:1073) MED INSTRUKTION FÖR DOMSTOLSVÄRKET

Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och ska i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. I detta arbete ska verket iakttä domstolarnas självständighet.



## 1 § FÖRORDNINGEN (1996:381) MED TINGSRÄTTSSINSTRUKTION

Lagmannen är administrativ chef för tingsrätten och ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

## 6 § FÖRORDNINGEN (2000:605) OM ÅRSREDOVISNING OCH BUDGETUNDERLAG

Årsredovisningens delar ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning.

## Uttalanden av riksdag och regering

De senaste årens budgetpropositioner uttalar att ett av de viktigaste målen för rättsväsendet är att brottsuppleringen ska öka.

De senaste årens budgetpropositioner uttalar också att ett övergripande mål för politikområdet Rättsväsendet är att minska brottsligheten. Det kan ske dels genom att antalet förstagångsförbrytare minskar, dels genom att återfallen minskar. I fråga om unga lagöverträdare, som alltså redan begått brott, blir det viktiga att påverka den unga att upphöra med det brottsliga beteendet, det vill säga att se till att den inte återfaller i brott.

I budgetpropositionen för 2008 betonas vikten av samverkan: "För att de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet ska vara verkningsfulla krävs samarbete även med aktörer som finns utanför rättsväsendet." Man betonar vikten av en "nära samverkan inom rättsväsendet och mellan rättsväsendets myndigheter, socialtjänsten, psykiatri och andra huvudmän som har ansvar för den dömdes återanpassning till ett liv utan kriminalitet" för att minska brottsligheten bland personer som utvecklat en kriminell livsstil.

Regeringen har i de senaste regleringsbrev uttalat att kvaliteten i polisens och åklagarnas brottsutredande arbete ska öka och att domstolarna ska bedriva sitt arbete på ett effektivt och rättssäkert sätt.



## Bilaga 2: Metodbilaga

Här följer en beskrivning av de metoder som använts i granskningen. *Flera olika typer av data har samlats in på olika sätt och vid olika tidpunkter. Vi har i tur och ordning genomfört en första enkät, en aktgranskning, fyra fallstudier och en andra enkät. I slutskedet av granskningen har också sakkunniga referenspersoner använts för att säkra resultaten och slutsatserna.*

De olika delundersökningarna bygger i flera avseenden på de tidigare genomförda undersökningarna. Både urvalet till aktgranskningen och valet av fallstudier baseras på uppgifter som framkom i den första enkäten, och i fallstudierna undersöks flera av de uppgifter som framkom i aktgranskningen. Den andra enkäten fångar upp och klargör frågor som uppkommit i de tidigare delundersökningarna. Referenspersonernas bidrag fyller en liknande funktion.

Undersökningsmodellen kan därmed sägas bygga på olika moment med betoning på kvantitativa respektive kvalitativa anslag, där resultaten i de tidigare momenten används i de senare (se figur nedan).



### Enkät 1: Insamling av totaluppgifter

Avsikten med den första enkäten har varit att samla in totaluppgifter som var nödvändiga för granskningen. Något urval har inte gjorts, utan enkäten rör uppgifter för landets samtliga polismyndigheter, allmänna åklagarkammare och tingsrätter.

Enkäten innehöll bland annat frågor om

- hur myndigheterna organiserar verksamheten för att hantera ungdomsären den
- huruvida de som hanterar unga lagöverträdare är särskilt utsedda för ändamålet
- hur mycket resurser som avsätts för hantering av ungdomsären den
- uppgifter om antal och andel ungdomsären den i förhållande till samtliga ärenden
- uppgifter om handläggningstider och lagföringsandelar.

Dessa frågor har huvudsakligen besvarats av respektive myndighet, kammare och tingsrätt. Uppgifterna om handläggningstider och lagföringsandelar har tillsammans med uppgifter om återfallsandelar (som vid samma tidpunkt beställdes från Brå) utgjort underlag för valet av fallstudieorter.

I enkäten efterfrågades också ärendelistor för första halvåret 2007: alla ungdomsmål som avgjordes i tingsrätt, alla ungdomsärenden som avgjordes av åklagare genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse samt alla avskrivna ärenden hos polisen. Dessa uppgifter har sedan använts inför urvalet till aktgranskningen.

Vissa av polisfrågorna har besvarats av Rikspolisstyrelsen och vissa av polismyndigheterna. Åklagarfrågorna har besvarats av Åklagarmyndigheten. Frågorna till tingsrätterna har till viss del besvarats av Domstolsverket och till viss del av tingsrätterna.

## Aktgranskning

För hanteringen av varje lagöverträdare upprättas en akt hos tingsrätten, åklagarkammaren och polismyndigheten. I akterna finns uppgifter om de åtgärder som myndigheten vidtagit i det enskilda ärendet.

Aktgranskningen bygger på ett riksövergripande, slumpmässigt urval av akter.

### *Urval av akter*

Den totala *populationen* utgörs av unga lagöverträdare i åldern 15–17 år. Denna kan delas in i *tre delpopulationer* beroende på hur ärendet har avslutats – om åklagare eller polis skrev av det, om åklagaren utfärdade åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande eller om det avgjordes i tingsrätt.

*Urvalet* av akter avser unga lagöverträdare vars ärende avslutades under första halvåret 2007. Om vi valt en senare period hade det inte varit möjligt att granska andelen återfall som skett inom i snitt två år efter att personerna lagfördes, det vill säga in i år 2009.

Det slumpmässiga urvalet är gjort utifrån listor över samtliga ärenden som avgjordes under första halvåret 2007 inom respektive delpopulation. (Listorna begärdes in i samband med första enkäten.) Akturvalet har alltså gjorts ur följande tre delpopulationer:

1) Domstolsavgjorda ärenden<sup>100</sup> med 2 873 unga lagöverträdare. Ur denna delpopulation har vi gjort ett urval på 150 personer.

<sup>100</sup> Flera personer ingår ofta i ett ärende. Det som anges ovan är antal personer, eftersom urvalet har gjorts på personer. Antal ärenden under samma period var 2 356.

2) Åklagaravgjorda ärenden<sup>101</sup> med 4 429 unga lagöverträdare, genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Ur denna delpopulation har vi gjort ett urval på 120 personer.

3) 2 829 avskrivna ärenden med en ung misstänkt (genom beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen). Ur denna delpopulation har vi gjort ett urval på 120 ärenden.

Urvalet har skett i två steg. I ett första steg valdes slumpmässigt 102 tingsrättsakter, 80 åklagarakter och 80 avskrivna akter från polisen. I ett andra steg valdes extra akter ut från de fyra domsagorna för fallstudier (48 tingsrättsakter, 40 åklagarakter och 40 avskrivna polisakter). Sammanlagt bygger aktgranskningen på genomgångar av 390 akter.

### *Genomförande och bearbetning av aktgranskningen*

För att bearbeta informationen i akterna sammanställdes ett formulär, där vi förde in relevant information från akterna. Det är uppgifter om bland annat handläggningstider, brott- och ärendekaraktäristik, uppgifter om utredningsåtgärder, påföljder samt kompetens- och samverkansfrågor. Därtill tillkommer bakgrundsinformation av olika slag.

Sedan beräknades förekomsten av olika företeelser genom antals- och andelsuppgifter samt medelvärden och andra spridningsmått. Resultaten sammanställdes i tabeller.

Eftersom det andra urvalsförfarandet är ett strategiskt urval av endast fyra regioner behövde resultaten av aktgranskningen *viktas* för att nå generaliserbarhet. De fyra regionerna som fler akter valts ut från har fått en lägre vikt (= mindre betydelse) för att de slutliga resultaten inte ska påverkas av de specifika förhållandena i dessa fyra regioner. Utan ett sådant viktningsförfarande hade fler akter behövts för att nå generaliserbarhet.

Avsikten är att kunna dra generella slutsatser utifrån dessa ärenden med tillräcklig grad av säkerhet. Det har däremot inte varit vår avsikt att uttala oss om de enskilda fallen.

I samband med urvalsförfarandet samt viktningen och sammanställningen av resultaten har vi fått statistisk experthjälp av Statisticon.

<sup>101</sup> Flera personer ingår ofta i ett ärende. Det som anges ovan är antal personer, eftersom urvalet har gjorts på personer. Antal ärenden under samma period var 4 075.

### *Aktgranskning av avskrivna ärenden*

Aktgranskningen av de 120 avskrivna ungdomsärendena skiljer sig i ett viktigt hänseende från de övriga två. Ett specifikt syfte med just denna delgranskning var att försöka visa i hur många fall polis och åklagare hade kunnat göra något mer för att slutföra förundersökningen och gå till någon form av lagföring.

I denna delgranskning har vi delvis utgått från den metod som Brå har använt i sin undersökning av utredningsbarheten i misshandelsfall mellan obekanta.<sup>102</sup> Vi har alltså bedömt ett antal parametrar i de avskrivna ärendena och deras handläggning hos polisen samt hur förundersökningen har letts av åklagaren (i de flesta av de granskade ärendena) eller polisen. Det har gällt ifall det har saknats åtgärder som uppenbart och rimligen i förhållande till brottets dignitet hade kunnat vidtas och om fallet skulle kunnat gå till lagföring eller om det varit korrekt att avskriva det.

Detta har resulterat i följande slag av utfall:

- Ärenden som rimligen hade kunnat gå vidare till lagföring om mer eller bättre åtgärder hade vidtagits.
- Ärenden där det var korrekt att avskriva brottsmisstankarna.
- Ärenden som inte varit möjliga att bedöma.

I bedömningarna har vi fått stöd av en erfaren före detta chefsåklagare.

## **Fördjupande fallstudier**

På basis av de totaluppgifter vi fått in från den första enkäten gjordes ett strategiskt val av fyra domsagor för fördjupande fallstudier. Syftet har varit att genomföra fallstudier baserade på intervjuer med beslutsfattare och handläggare (poliser, åklagare, domare och socialtjänst) på respektive ort för att få en fördjupad förståelse för myndigheternas hantering av unga lagöverträdare. Avsikten var också att se exempel på verksamheten i de domsagor som har lyckats väl och mindre väl med ungdomsärenden.

### *Val av fallstudier*

För fallstudier valdes fyra domsagor ut i form av två jämförbara par där det ena uppvisar goda resultat i förhållande till genomsnittet och det andra dåliga resultat (med avseende på handläggningstider, upplärning och återfall). Den ena i respektive par kan dessutom klassas som storstadsdomsaga och den andra som landsortsdomsaga.

<sup>102</sup> Brå rapport (2007:12) Misshandel mellan obekanta – kan fler brott klaras upp?

Domsagorna valdes utifrån de totaluppgifter (specificerat på åklagarkammare respektive tingsrätt) som vi har fått från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket. Resultaten grundar sig på följande faktorer:

- Lagföringsandel för respektive åklagarkammare.
- Återfallsandel för respektive tingsrätt.
- Handläggningstider för respektive åklagarkammare (andel överskriden frist samt 80:e percentilen).

Först gjordes en uppdelning mellan domsagor knutna till storstad respektive medelstor stad. De allra minsta domsagorna valdes bort i förväg och ingick inte i urvalet. Domsagor som inte längre finns kvar har inte heller ingått i urvalet.

Ett särskilt poängsystem användes sedan för att få fram de domsagor som utifrån ovanstående faktorer uppvisade bäst respektive sämst resultat. Åklagarkammare och tingsrätter med bäst resultat inom varje resultatfaktor fick 100 poäng, medan den med sämst resultat fick 0 poäng. Poängsystemet tar därmed hänsyn till de relativa skillnaderna i resultat mellan tingsrätterna respektive åklagarkammarna.

Poängen för de tre delresultaten räknades samman. Lagföringsandel, återfallsandel och handläggningstider fick lika stor betydelse i bedömningen av domsagornas totala resultat, det vill säga en tredjedel var.

Tingsrätternas handläggningstider ingår inte i poängräkningen, eftersom uppgifterna vid tiden för urvalsberäkningarna inte bedömdes som tillförlitliga.<sup>103</sup> I de fall det inte är helt entydigt vilken domsaga som har bäst respektive sämst resultat enligt poängberäkningen, alltså om flera domsagor har ungefär samma poäng, har tingsrättstiderna ändå fått vara utslagsgivande.

Eftersom åklagardistriktet inte sammanfaller helt med domsagorna beräknades i vissa fall ett genomsnittligt resultat (efter summering eller delning av åklagarkammarnas resultat).

Utifrån detta har följande domsagor valts ut: Göteborg, Södertörn (Söderortsdelen), Växjö och Eskilstuna.

### *Genomförande av fallstudier*

Intervjuer har genomförts med beslutsfattare och handläggare vid polis, åklagarkammare, tingsrätt och socialtjänst på de fyra utvalda orterna. Följande frågeområden behandlades i intervjuerna:

- Omfattning och inriktning på kriminaliteten bland unga.
- Mål, strategier, planer, prioriteringar och uppföljningar.
- Resurser och prioriteringar.
- Organisation.

<sup>103</sup> Domstolsverket har dock senare inkommit med uppgifter av högre kvalitet.

- Kompetens.
  - Rutiner och arbetsätt.
  - Samverkan.
  - Resultat och effekter samt orsaker till dessa.
  - Tider och frekvenser för väsentligare arbetsmoment i ungdomsärenden.
- Intervjusvaren har använts för att fördjupa förståelsen för hur poliser, åklagare, tingsrätt och socialtjänst arbetar med unga lagöverträdare och vilka förutsättningar som finns för detta arbete.
- För fördjupad granskning av väsentligare arbetsmoment och deras tider och frekvenser, se bilaga 3 och 4.

## Enkät 2: Komplettering av uppgifter och säkring av resultat

Avsikten med den andra enkäten var att säkerställa vissa uppgifter och resultat som framkom i granskningen. Enkäten innehåller därför frågor om sådant som behövt ytterligare bevisning för att dra slutsatser utifrån.

Enkäten ställdes till samtliga polismyndigheter och åklagarkammare och berörde bland annat följande områden:

- Rimligheten m.m. i de bedömningar av tidsåtgång i väsentliga arbetsmoment som gjordes i de fyra utvalda polismyndigheterna och åklagarkamrarna.
- Möjligheten för polisen att handlägga enkla ungdomsärenden snabbare.
- Om och hur lämpligheten säkerställs när de utser särskild personal att arbeta med ungdomsärenden.
- Samverkansfrågor kring några specifika arbetsmoment.
- Försäkran om tidigare angivna uppgifter om antal ungdomsärenden och antal årsarbetskrafter som avsattes till ungdomsärenden.
- Befintliga måldokument utöver centrala verksamhetsplaner.

## Referenspersoner

Våra referenspersoner är företrädare för de granskade myndigheterna, men personerna har inte varit berörda av granskningen i övrigt. Dessa personer har fått bedöma de preliminära slutsatserna och rekommendationerna. En av referenspersonerna har gjort en särskild kvalitetssäkring av delundersökningen om avskrivna ärenden.



## Bilaga 3: Väsentliga arbetsmoment för polisen

I denna bilaga har vi ställt samman uppskattningar av tidsåtgången och frekvensen för väsentliga arbetsmoment i polisens arbete med ungdoms-ärenden. Uppskattningarna har gjorts av 2–3 ungdomsutredare vid vardera fyra ungdomsenheter i Stockholm-Söderort, Göteborg, Eskilstuna och Växjö. Syftet har varit att belysa tidsåtgången och hur ofta olika arbetsmoment förekommer i två typiska ungdomsärenden. I det första fallet har vi valt ett snatteriärende, i det andra ett misshandelsärende.

Uppskattningarna är gjorda utifrån ungdomsutredarnas egna erfarenheter. I första hand avser skattningarna hur förhållandena var under år 2007.

Uppgifterna i denna bilaga har även ”remitterats” till samtliga polismyndigheter. I det sista avsnittet i denna bilaga återges polismyndigheternas svar.

### **Snatterier**

Det vanligast förekommande ungdomsärendet som polisen utreder och åklagarna beslutar om är snatterier. Av totalt cirka 8 150 åklagaravgjorda ärenden är cirka en tredjedel snatterier. Den misstänkte är i de flesta fall tagen på bar gärning av en väktare eller butikskontrollant. Brottet är i princip upplarat på plats och godset tillbakataget av väktaren eller butikskontrollanten. I vanliga fall förekommer inga tekniska undersökningar.

I tabell 1 finns en summering av de tider och frekvenser ungdomsutredarna har skattat för olika arbetsmoment i ett typiskt snatteriärende. Enligt vår aktgranskning görs i genomsnitt 1,8 förhör i ett sådant ärende.

**Tabell 1** Genomsnittlig tidsåtgång i minuter m.m. för olika arbetsmoment i ett snatteri-  
ärende<sup>104</sup>

Arbetsmoment	Vägd tid i snitt (min)	Spridning		Frekvens
		Lägsta	Högsta	(%-andel av ärendena)
<b>Arbetsmoment vid förhör</b>				
Kalla till förhör	18	4	32	100%
Förbereda sig för förhör	19	4	32	100%
Hålla förhör	32	10	120	100%
Skriva ut förhör (de som skriver efteråt)	28	0	63	75%
Samtal inför förhör + eftersamtal med förhörd	32	4	53	100%
<b>Totalt förberedelser, förhör, efterarbete</b>	<b>129</b>			
<b>Övriga arbetsmoment</b>				
Genomföra slutdelgivning	15	5	60	88%
Ställa samman förunder- sökningsskottprotokoll	16	5	60	100%
Kontakt med åklagare (om direktiv o.d.)	1	0	10	14%
Kontakt med socialtjänsten	2	2	10	29%
Skriva dagboksanteck- ningar och pm	2	0	20	34%
Hantera beslag och spår från brottsplats	1	0	30	5%
Topsa misstänkta	1	0	20	9%
Hantera enskilda anspråk (skadestånd)	1	5	30	10%
Kontakt med målsägande m.fl.	9	5	60	53%
Ordna tolk till förhör	2	2	30	15%
Information om medling	0,4	0	5	23%
Övrigt	0,2	0	10	13%
<b>Total genomsnittlig tid i minuter</b>	<b>178</b>			

*Källa: Skattningar av ungdomsutredare vid fyra polismyndigheter.*

<sup>104</sup> Avser ett genomsnitt av samtliga intervjupersoners bedömning av hur lång tid olika arbetsmoment brukar ta. Vi har därefter multiplicerat denna bedömning med det genomsnittliga antal förhör som har hållits i ett snatteriärende (1,8 förhör enligt vår aktgranskning). Detsamma gäller alla tidsuppgifter för arbetsmoment i samband med förhör i tabellen. Det innebär att genomsnittet för t.ex. topsning av misstänkta kan bli en minut i genomsnitt, eftersom många uppgett att de inte alls topsar misstänkta snabbare. De angivna uppgifterna om frekvens har vi tagit hänsyn till i sammanräkningen av den ovan redovisade vägda tiden i snitt.

Av tabell 1 framgår att ett typiskt snatteriärende tar knappt tre timmar för polisen att utreda. Cirka tre fjärdedelar av denna tid går åt till att förbereda, hålla och avsluta knappt två förhör. I princip är ärendet uppklarat på plats och vårdnadshavarna redan informerade.

Bland övriga moment är det slutdelgivning, ställa samman FU-protokoll och kontakter med vårdnadshavare som tar tid vid snatterier.

Det har också varit stor spridning på de skattade tiderna och några har uppgett att ett moment tar fem till tio gånger mer tid än andra. Spridningen är dock mindre när det gäller i vilken omfattning ett arbetsmoment förekommer i snatteriärenden.

## **Misshandelsfall**

Ett genomsnittligt misshandelsfall omfattar betydligt fler arbetsmoment som ofta även tar betydligt längre tid att slutföra jämfört med ett snatterifall. I genomsnitt hålls 9,2 förhör i de misshandelsfall vi har granskat (här ingår då inte misshandelsfall som är särskilt komplicerade, där i genomsnitt 20 förhör hålls enligt aktstudien). I tabell 2 finns en summering av de genomsnittliga tider och frekvenser ungdomsutredarna har skattat för olika arbetsmoment i ett typiskt misshandelsärende.

**Tabell 2** Genomsnittlig tidsåtgång i minuter m.m. för olika arbetsmoment i ett typiskt misshandelsärende<sup>105</sup>

Arbetsmoment	Vägd tid i snitt	Spridning		Frekvens
	(min)	lägsta	högsta	%-andel av ärenden
<b>Arbetsmoment i samband med förhör</b>				
Kalla till förhör	138	46	276	100%
Förbereda sig för förhör	323	46	828	100%
Hålla förhör	271	28	1 656	100%
Skriva ut förhör	187	0	522	72%
Samtal inför förhör + eftersamtal med förhörd	204	92	345	100%
<b>Totalt förberedelser, förhör och efterarbete</b>	<b>1 123</b>			
<b>Övriga arbetsmoment i förundersökningen</b>				
Genomföra slutdelgivning	35	30	60	83%
Ställa samman FU-protokoll och expediera	38	10	150	96%
Kontakt med åklagare (om direktiv o.d.)	26	5	120	72%
Kontakt med socialtjänsten	10	2	60	67%
Skriva dagboksanteckningar och pm, m.m.	30	1	180	79%
Hantera beslag och spår från brottsplats	15	2	60	25%
Topsa misstänkta	6	5	20	50%
Begära in kriminaltekniska undersökningar	6	5	60	19%
Begära in rättsintyg/journalanteckningar	16	2	60	72%
Hantera enskilda anspråk (skadestånd)	6	2	30	54%
Kontakt med målsägande, vårdnadshavare	41	5	120	69%
Genomföra husrannsakan	2	45	120	5%
Skriva häktningspromemoria	1	10	30	2%
Ordna tolk till förhör	5	2	90	23%
Fotokonfrontationer	29	20	180	40%
Leta vittnen	11	10	120	44%
Information om medling	6	2	10	43%
Övrigt	5	5	70	28%
<b>Total genomsnittlig tid i minuter</b>	<b>1 410</b>			

<sup>105</sup> Avser ett genomsnitt av samtliga intervjupersoners bedömning av hur lång tid detta arbetsmoment brukar ta. Vi har därefter multiplicerat denna bedömning med det genomsnittliga antal förhör som har hållits i ett misshandelsärende enligt vår aktgranskning (9,2 förhör). Detsamma gäller alla tidsuppgifter för arbetsmoment i samband med förhör i tabellen. Uppgifterna om frekvens har vi tagit hänsyn till i sammanräkningen av tid i snitt.

Sammanställningen i tabell 2 ovan indikerar att ett typiskt misshandelsärende tar knappt 24 timmar för polisen att utreda. Jämfört med snatterier tar momenten i samband med förhör en större andel (80 procent) av den totala utredningstiden. Bland de övriga momenten är det fortfarande slutdelgivning, ställa samman FU-protokoll och kontakter med vårdnadshavare som tar mest tid utöver förhören. Därtill kommer kontakter med åklagare, fotokonfrontationer, skriva dagboksanteckningar och hantera beslag. Även i misshandelsfall är det en stor spridning på de skattade tiderna och några ungdomsutredare har uppgett att ett moment tar fem till tio gånger mer tid än andra. Spridningen är mindre när det gäller i vilken omfattning ett arbetsmoment förekommer i misshandelsfall.

## Avskrivna ärenden av polis och åklagare

Vår genomgång av avskrivna ärenden visar att polisen i dessa fall gör i genomsnitt 3,9 förhör per ärende. I avskrivna ärenden saknas också vissa av arbetsmomenten som görs i avslutade ärenden, till exempel slutdelgivning och information om medling. Andra moment torde kräva något mindre tid jämfört med avslutade ärenden, till exempel kontakter med socialtjänst och vårdnadshavare. I övrigt bedömer vi att arbetsmomenten i avskrivna ärenden är jämförbara med arbetsmomenten i ärenden som går till domstol. Arbetsmomentet förhör i de avskrivna ärendena står även för den största delen av tiden och antas ta ungefär lika lång tid som i de avslutade domstolsärendena.

Mot denna bakgrund skattar vi att avskrivna ärenden tar cirka 35 procent av den tid som domstolsavgjorda ärenden tar<sup>106</sup>, det vill säga cirka 9 timmar.

## LUL 31-utredningar<sup>107</sup>

I Brå:s rapport Barn som begår brott (2007:16) beskrivs vad polisen gör i så kallade LUL-utredningar. Utifrån dessa uppgifter bedömer vi att det i genomsnitt hålls 2,5 förhör med misstänkta, målsägare och vittnen i denna typ av ärenden och att det bör ta högst 6 timmar att genomföra en sådan utredning<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> 3,9 förhör i avskrivna ärenden i genomsnitt delat med 9,2 förhör i domstolsärenden, dvs. 42 % av 24 timmar, med avdrag för moment som inte förekommer vid avskrivning av ett ärende.

<sup>107</sup> Utredning av brottsmisstankar mot person under 15 år enligt 31 § LUL.

<sup>108</sup> Jämför avskrivna ärenden ovan: 2,5 förhör delat med 9,2, dvs. 27 % av 24 timmar, även här med avdrag för moment som inte förekommer i ett avskrivet ärende.

## **Polismyndigheternas bedömning av rimligheten i de skattade tiderna och frekvenserna**

Nästan samtliga polismyndigheter har på vår förfrågan angivit att de uppgifter vi redovisat ovan är rimliga. Några polismyndigheter anser dock att snatteriärenden borde kunna gå mycket snabbare att slutföra. En polismyndighet anser att misshandelsärenden kan ta ett par timmar till, medan en annan anser att tiden här är lite väl tilltagen. Några pekar på att vissa moment i misshandelsärenden kan vara något komplicerade och ta längre tid, till exempel att hantera beslag, göra resor i samband med husrannsakan samt att hantera skadestånd.

## Bilaga 4: Väsentliga arbetsmoment för åklagare

Vi har här ställt samman uppgifter över tidsåtgång och frekvens för väsentliga arbetsmoment i åklagarnas arbete med ungdomsärenden. Uppgifterna kommer från intervjuer med åklagare vid fyra åklagarkammare. De har varit åklagarkammarna i Söderort, Göteborg, Eskilstuna och Växjö. Syftet med denna delundersökning har varit att belysa tidsåtgången och hur ofta olika arbetsmoment förekommer i två typiska ärenden, dels i ett som avslutas med åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, dels i ett som går vidare till domstol. I det första fallet har vi valt ett snatteriärende, i det andra ett miss-handelsärende.

Uppskattningarna är gjorda utifrån ungdomsåklagarens egen erfarenhet. I första hand avser skattningarna hur förhållandena var under år 2007. Vi har varit intresserade av att få en uppskattning av hur lång tid det angivna arbetsmomentet i mallen i genomsnitt har tagit för intervjupersonen.

Uppgifterna i denna bilaga har även "remitterats" till samtliga åklagarkammare. I det sista avsnittet i denna bilaga återges kamrarnas svar.

### **Snatterier**

Det vanligaste ungdomsärendet som åklagarna själva fattar beslut om är snatterier. Brottet är här alltid erkänt och förundersökningsprotokollet innehåller få förhör och få andra dokument.

I tabell 1 finns en summering av de tider och frekvenser som ungdomsåklagare vid fyra åklagarkammare har skattat för olika arbetsmoment i ett typiskt snatteriärende.

Tabell 1 Snatterifallet<sup>109</sup>

Arbetsmoment	Vägd tid i snitt	Spridning		Frekvens
	(min)	lägst	högst	(%-andel av alla ärenden)
<b>Arbetsmoment i samband med förundersökningen</b>				
Läsa inkommet ärende (anmälan plus övriga handlingar)	9	5	15	100%
Skriva direktiv	0,03	0	7,5	3%
Begära yttrande från socialtjänsten	0,1	0	12,5	4%
Kontakter med polisen	0,1	0	7,5	9%
<b>Arbetsmoment i samband med beslut i åtalsfrågan</b>				
Läsa igenom förundersökning och yttrande, komplettera, besluta i åtalsfrågan	9	5	15	100%
Kontakter med vårdnadshavare	3	0	10	28%
Skicka kallelser till misstänkt, vårdnadshavare, socialtjänst	9	2	12,5	100%
Hantera enskilda anspråk (skadestånd)	1	0	5	50%
Underrättelse om åtalsunderlåtelse m.m. (s.k. skällning)	22	15	30	100%
Övrigt	1	0	40	5%
<b>Genomsnittlig tid i minuter</b>	<b>54</b>			

Ett snatterifall går enligt de intervjuade ofta mycket snabbt att handlägga och enligt uppskattningarna tar ett genomsnittligt ärende knappt en timme.

## Misshandel

Ett genomsnittligt misshandelsfall omfattar betydligt fler arbetsmoment och tar ofta betydligt längre tid att handlägga. I genomsnitt hålls 9,2 förhör i de misshandelsfall vi har granskat i vår aktgranskning. Då ingår inga särskilt komplicerade ärenden, till exempel ett fall där 40 förhör hölls. I tabell 2 finns en summering av tider och frekvenser som ungdomsåklagarna vid våra fyra åklagarkammare har skattat för olika arbetsmoment i ett genomsnittligt misshandelsärende.

<sup>109</sup> Tidsuppgifterna i tabellen är ett genomsnitt av de tidskattningar som ungdomsåklagarna gjort. Ibland har man angett ett intervall, t.ex. 5–10 minuter. Då har vi angett 7,5 minuter. Uppgifterna om frekvens har vi tagit hänsyn till i sammanräkningen av tid i snitt. Dessa uppgifter finns med för att åskådliggöra skillnaderna i frekvens.



**Tabell 2** Genomsnittlig tidsåtgång m.m. för arbetsmoment i ett misshandelsfall<sup>110</sup>

Arbetsmoment	Tid (min)	Spridning		Frekvens (%-andel av ärendena)
		Lägsta	högsta	
<b>Arbetsmoment i samband med förundersökningen</b>				
Läsa igenom inkommet ärende (anmälan plus ev. övriga handlingar)	19	10	32,5	100%
Skriva direktiv	16	5	22,5	81%
Besluta om (hantera) tvångsmedel	14	7,5	30	74%
Begära yttrande från socialtjänsten	13	7,5	25	100%
Begära offentlig försvarare och målsägarbiträde	18	2	50	77%
Kontakter med polisen	48	20	105	100%
Slutdelgivning	4	0	20	20%
Påminna polisen om att hålla fristen	11	3	30	46%
<b>Arbetsmoment i samband med beslut i åtalsfrågan</b>				
Läsa förundersökningen/yttrandet, komplettera, besluta i åtalsfrågan	69	20	150	100%
Kontakter med vårdnadshavare	24	0	60	68%
Skriva stämningsansökan	37	10	105	100%
Skicka kallelser till misstänkt, vårdnadshavare, socialtjänst	3	0	15	60%
Hantera enskilda anspråk (skadestånd)	14	5	22,5	67%
<b>Föra talan i domstolen</b>				
Föra talan i ärendet i domstolen	156	105	240	100%
Förbereda domstolsförhandling	26	15	45	100%
<b>Totalgenomsnittlig tid i minuter</b>	<b>470</b>			

Ett misshandelsärende tar enligt våra intervjuade i genomsnitt 7,8 timmar att handlägga, varav tiden i domstol är det tidsmässigt dominerande arbetsmomentet. Därefter tar det lång tid att läsa och besluta i ärendet, skriva stämningsansökan och hålla kontakten med polisen.

<sup>110</sup> Tidsuppgifterna i tabellen är ett genomsnitt av de tidskattningar som ungdomsåklagarna gjort. Ibland har man angett ett intervall, t.ex. 5–10 minuter. Då har vi angett 7,5 minuter. Uppgifterna om frekvens har vi tagit hänsyn till i sammanräkningen av tid i snitt. Vi har med dessa uppgifter för att åskådliggöra skillnaderna i frekvens.

## **Åklagarkamrarnas bedömning av rimligheten i de skattade tiderna och frekvenserna**

De åklagarkammare som har svarat på vår förfrågan anser att dessa tider är rimliga, även om några enstaka åklagarkammare påpekar att det är svårt att mäta sådana tider.





## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen



- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisionens årliga rapport
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se