



Inriktningsbeslut avseende organisationen för mängdbrottshanteringen.

Bakgrund

Riksdagen och regeringen har under de senaste åren ställt krav på en snabb och rationell hantering av brottmålsärenden där polisen är förundersökningsledare, s.k. mängdbrott, i hela rättskedjan. Bland annat har regeringen betonat vikten av en snabb handläggning av ärendena så att de som berörs av dessa ska få ett avgörande inom rimlig tid. Vidare ska en rationell hantering av mängdbrotten frigöra resurser för åklagarnas hantering av mer komplicerade brott. Mot bakgrund av kraven i bl.a. budgetpropositionerna uppdrog regeringen 2009 åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt redovisa till regeringen åtgärder för att öka effektiviteten och förbättra samverkan mellan myndigheterna vid handläggningen av mängdbrott. Även Riksrevisionen inledde då en granskning av de berörda myndigheternas hantering av mängdbrotten.

År 2009 uppdrogs åt överåklagare Mats Åhlund att till riksåklagaren lämna förslag till hur Åklagarmyndigheten genom myndighetsinterna åtgärder skulle kunna effektivisera sin hantering av mängdbrotten. Målet för uppdraget var att utveckla mängdbrottshanteringen så att åklagarrollen renodlas, ökad enhetlighet uppnås och resurser frigörs för de åklagarledda förundersökningarna. Vidare var målet att föreslå en organisation för mängdbrotten som är hållbar och kostnadseffektiv.

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket redovisade i maj 2010 sitt regeringsuppdrag avseende handläggningen av mängdbrott i rättskedjan. (Ju2009/3950/Å). En särskild plan har beslutats om hur Åklagarmyndigheten ska arbeta vidare med och genomföra de förslag som har lämnats till regeringen.

Riksrevisionen lämnade i maj 2010 sin granskningsrapport till regeringen, Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare. I rapporten rekommenderas Åklagarmyndigheten att använda annan beredningspersonal än åklagare för mängdbrottshanteringen och att förbättra samverkan med polisen.

Överåklagaren Mats Åhlunds överlämnade i maj 2010 rapporten ”Hanteringen av mängdbrott i framtiden”. I rapporten lämnas förslag som i huvudsak innebär en koncentration av Åklagarmyndighetens beredning av och beslut i mängdbrottsärenden till särskilda kammare i Stockholm, Göteborg och Malmö. Rapporten har remissbehandlats inom myndigheten. Förslagen har också diskuterats vid ett chefsmöte den 28 september 2010.

Remissvaren

Till riksåklagarens kansli har inkommit 29 yttranden innehållande synpunkter från samtliga åklagarkammare samt därutöver yttranden från Jusek och ST.

Förslaget om inrättande av tre särskilda mängdbrottskammare avstyrks av flertalet remissinstanser. De anser i huvudsak att liknande effekter som de som redovisas i Åhlunds rapport kan uppnås genom olika åtgärder inom befintlig organisation bl.a. genom spridning av framgångsrika modeller till de kammare som inte når upp till målen. Flera av de enheter som avstyrker förslaget föreslår en centraliserad lösning för hantering av trafikförseelser och böter, s.k. E-mål. Några av stockholmskamrarna föreslår vidare att en utveckling likt den i rapporten föreslagna skulle kunna prövas på försök i storstäderna. De mest förekommande skälen till att förslagen i rapporten avstyrks är:

- Försämrade samverkan med lokal polis.
- Försämrade möjlighet att ge service och stöd till brottsoffer och vittnen.
- Sämre kontakt med kommunernas socialtjänst i ungdomsärenden.
- Problem med att rekrytera nya åklagare och nya administratörer särskilt till kamrarna utanför storstäderna.
- De minsta kamrarna blir ännu mindre och blir mer sårbara.
- Många remissinstanser är tveksamma till de kalkyler som redovisas avseende möjliga rationaliseringsvinster.

Bedömning av den föreslagna lösningen

Riksdagen och regeringen är tydliga i sina krav på en mer effektiv mängdbrottsshantering såväl inom Åklagarmyndigheten som vid övriga myndigheter inom rättskedjan. Det är givet att Åklagarmyndigheten måste utveckla sin verksamhet i enlighet med dessa krav. Det är också naturligt att utifrån dessa förutsättningar undersöka vilka stordrift fördelar som kan uppnås genom en större koncentration av verksamheten. De förslag och överväganden som finns i Mats Åhlunds rapport är intressanta från detta perspektiv.

En utgångspunkt vid bedömningen av om en sådan mera omfattande förändring av verksamheten som föreslås i rapporten ska genomföras bör vara att de effektiviseringsvinster och övriga fördelar som förutses med rimlig säkerhet kan verifieras och bedömas överväga de risker och nackdelar som förändringen kan antas medföra.

Enligt rapporten som innehåller utförliga beräkningar av förslagets konsekvenser skulle den förändrade strukturen för hantering av mängdbrott innebära en effektivisering som i ett kortare perspektiv motsvarar ca 300 tusen kronor och i ett längre perspektiv upp mot 50 miljoner kronor per år. För den högre effektiviseringsgraden förutsätts dock att den påbörjade utvecklingen av de IT-baserade ärendehanteringssystemen inom rättskedjan fullföljs. Denna utveckling kan på goda grunder antas möjliggöra en effektivisering även utan en förändrad organisation för hantering av mängdbrotten. Den i rapporten beräknade effektiviseringsvinsten på upp emot 50 miljoner kronor är således delvis baserad på annat utvecklingsarbete än den föreslagna omstruktureringen som sådan.

Arbetet med att ta fram rapporten har som tidigare redovisats bedrivits också från andra i direktiven angivna utgångspunkter än att uppnå effektiviseringsvinster. Avsikten är således att den föreslagna koncentrationen av mängdbrottshanteringen även ska bidra till att utveckla åklagarrollen och att skapa en mer enhetlig handläggning av mängdbrotten. Sannolikt kan den föreslagna lösningen bidra till att båda dessa intressen tillgodoses. Det kan dock ifrågasättas om inte också dessa kan uppnås på andra sätt än genom de åtgärder som föreslås i rapporten.

Det viktigaste skälet för att genomföra en förändrad organisation för hantering av mängdbrott inom Åklagarmyndigheten är om detta på ett påtagligt sätt skulle kunna effektivisera handläggningen och därmed frigöra resurser för mer komplicerade ärenden. Av rapporten och den efterföljande beredningen av denna framgår att det visserligen finns en potential för effektivisering genom att koncentrera verksamheten till tre enheter i riket. Storleken av denna är emellertid svår att beräkna och även med det mest gynnsamma utfallet måttlig, i vart fall sedd i förhållande till myndighetens totala resurser. Samtidigt har ett flertal nackdelar och risker med en koncentration av mängdbrottshanteringen förts fram, bl.a. vad gäller samverkan med lokal polis, bemötande av målsägande och vittnen samt konsekvenser för organisationen i övrigt som förslaget skulle medföra. Vid en sammantagen bedömning kan den visade effekten inte anses uppväga beräknade övergångskostnader samt övriga nackdelar och risker med förslaget. Förslaget bör därför inte genomföras.

Utgångspunkter för ett fortsatt arbete med att utveckla handläggningen av mängdbrott

Även om befintligt underlag inte ger tillräckligt stöd för att genomföra den föreslagna koncentrationen av all handläggning av alla mängdbrott i riket, finns från de utgångspunkter som inledningsvis har redovisats skäl att arbeta vidare med frågan om hur mängdbrottsanteringen kan utvecklas för att uppnå såväl ökad effektivitet och enhetlighet som en utvecklad åklagarroll.

I Mats Åhlunds rapport har förutom en ändring av organisationen för mängdbrottsantering även föreslagits att en handbok för handläggning av mängdbrott ska tas fram. Detta förslag har mottagits mycket positivt vid remissbehandlingen och bör genomföras.

Vidare har vid remissbehandlingen av rapporten och i den efterföljande diskussionen om denna en rad möjligheter till alternativa tillvägagångssätt lyfts fram när det gäller att utveckla mängdbrottsanteringen inom myndigheten. Det saknas tillräckligt underlag för att i detta sammanhang ta ställning till om något eller några av dessa bör genomföras. Några utvecklingsmöjligheter är emellertid så intressanta att de bör bli föremål för ett fortsatt arbete. Målsättningen för detta arbete ska även fortsättningsvis vara att med bibehållen kvalitet på mängdbrottsanteringen frigöra resurser för åklagarledda förundersökningar. Därigenom utvecklas också åklagarrollen. Även målet med en ökad enhetlighet i mängdbrottsanteringen ska uppnås. För ett sådant fortsatt utvecklingsarbete ska följande utgångspunkter gälla.

- Inga nya kammare nya inrättas. Förändringar av organisationen såvitt avser handläggning av mängdbrott bör genomföras inom ramen för nuvarande kostnader för overhead.
- Samverkan med polisen bör utvecklas vidare mellan åklagarkamrarna och polismyndigheten i respektive län, så att Åklagarmyndigheten på ett samordnat sätt kan utveckla dialogen med respektive länspolismästare.
- Mot bakgrund av de rekommendationer som lämnades i den s.k. storstadsutredningen bör uppmärksamhet främst ges till utvecklingen av mängdbrottshanteringen i storstadslänen.
- I den mån koncentration av handläggning av mängdbrott ska förekomma över länsgränserna bör denna inriktas på främst bötesbrott, där målsägande saknas och där det är mindre vanligt att muntlig förhandling i domstol äger rum. Vid bedömning av nyttan med en sådan koncentration bör övervägas vilka fördelar som kan uppnås genom att specialistkunskap avseende vissa komplicerade brottstyper kan utvecklas.

Mot denna bakgrund kommer följande åtgärder att övervägas:

1. Att uppdra åt cheferna för de fem allmänna åklagarkamrarna i Stockholm att redovisa ett gemensamt förslag till hur en koncentration av mängdbrottshanteringen i Stockholms län till en eller flera av de befintliga kamrarna skulle kunna utformas. Under 2009 hanterades ca 74 000 brottmisstankar avseende mängdbrott av de fem allmänna åklagarkamrarna i Stockholms län. Det avser ca 30 procent av de totala brottmisstankarna avseende mängdbrotten i landet. Uppdraget bör syfta till att utveckla en modell för en rationell hantering av mängdbrotten inom Stockholms län där både stordriftfördelar och möjligheten till en effektiv samverkan med polisen tas till vara, utan att målsägandens och vittnens intressen påverkas negativt.
2. Att uppdra åt kammarcheferna i de övriga län där det finns fler än en allmän åklagarkammare att redovisa hur kontakterna med länets polisedning ska samordnas. I uppdraget bör även ingå att överväga hur åklagarkamrarna tillsammans med polisen kan utveckla och säkerställa en enhetlig och rationell hantering av mängdbrotten i länet samt vägar för att nå en mer kostnadseffektiv mängdbrottshantering.
3. Att uppdra åt en arbetsgrupp av kammarchefer att föreslå hur hanteringen av s.k. E-mål eller bötesmål kan göras mer rationell genom en koncentration till en eller några kammare i landet. I uppdraget ingår att bedöma om en koncentration av denna ärendehandläggning till mindre kammare kan vara en fördel för att t.ex. minska sårbarheten vid den eller dessa. Antalet brottmisstankar i dessa ärenden uppgår vid de allmänna kamrarna utom de i Stockholms län, till ca 40 000 per år. Det utgör ca 16 procent av brottmisstankarna i ärenden avseende mängdbrott.

4. Att uppdra åt Utvecklingscentrum Malmö att med biträde av chefsåklagare Håkan Nyman ta fram riktlinjer och en handbok för mängdbrotts hanteringen. Ett sådant metodstöd, som också aviserats i beslutet avseende åtgärder med anledning av regeringsuppdraget om mängdbrotten, kommer att vara vägledande för mängdbrotts hanteringen vid samtliga allmänna åklagarkammare. Utvecklingsarbetet ska ske i samråd med Polisen.

Genomförande och uppföljning

De uppdrag som nu har skisserats bör övervägas inom ramen för den pågående verksamhetsplaneringen och i förekommande fall inflyta i verksamhetsplanen för 2011. En målsättning bör vara att uppdragen ska kunna slutföras i sådan tid att ett ställningstagande till ett eventuellt genomförande av förslag med nu beskriven inriktning kan ske under samma år. Vid ett genomförande av ett eller flera av förslagen bör en noggrann uppföljning ske.

.....
Detta beslut har fattats av riksåklagaren Anders Perklev efter beredning i ledningsgruppen samt med kammarcheferna och cheferna för utvecklingscentrum. Kanslichefen Bertil Metzger har varit föredragande.

Anders Perklev

Bertil Metzger

Kopia:
Rikspolisstyrelsen
Justitiedepartementet, Åklagarenheten