

Budgetunderlag 2015-2017





Regeringen,
Justitiedepartementet

Sammanfattning och förslag

Åklagarmyndigheten bedömer att uppdraget kan hanteras inom de ekonomiska ramar som regeringen har aviserat. De skapar sammantaget för perioden den långsiktighet i finansieringen som är nödvändig för att ge myndigheten förutsättningar att möta de framtida krav och behov i brottmåls hanteringen som nu kan förutses.

Åklagarmyndigheten föreslår därför att

- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2015 ska uppgå till 1 397 miljoner kronor inklusive pris- och löneomräkning
- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2016 ska uppgå till 1 452 miljoner kronor inklusive pris- och löneomräkning
- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2017 ska uppgå till 1 485 miljoner kronor inklusive pris- och löneomräkning
- anslaget 1:1 Biståndsverksamhet ap 44 Internationell civil krishantering inom utgiftsområde 7, ska uppgå till 4 miljoner kronor för åren 2015-2017
- låneramen för 2015 ska uppgå till 130 miljoner kronor
- anslagskrediterna ska vara 3 procent av anslaget
- räntekontkrediterna i Riksgäldskontoret ska vara 10 procent av anslaget.

Budgetunderlaget har behandlats med personalorganisationerna.

Beslut om budgetunderlaget har fattats av riksåklagaren Anders Perklev. I den slutliga beredningen av ärendet har deltagit vice riksåklagaren Kerstin Skarp, överåklagarna Björn Blomqvist, Katarina Johansson Welin, Eva Lundström och Lennart Guné, rättschefen Lars Werkström, IT-direktören Anders Thoursie, chefscontrollern Ulf Ållebrand, ekonomidirektören Gunilla Bruun, personaldirektören Peter Brodd, informationsdirektören Karin Rosander, stabsdirektören Bertil Metzger samt verksamhetscontroller Sara Billström, föredragande.

Anders Perklev

Sara Billström

Innehållsförteckning

1. Utgångspunkter	4
2. Effektiviseringsåtgärder.....	8
3. Ökade krav och förväntningar – framtida resursbehov...9	
3.1 Åtgärder för utveckling av den operativa verksamheten	9
3.2 Åtgärder för utveckling av organisation och IT	15
4. Lokalförsörjning	16
5. Sammanfattning av resursbehovet	16
6. Förslag till finansiering	18
7. Övriga villkor	19

1. Utgångspunkter

Åklagarverksamheten och dess finansiering

Åklagarmyndighetens uppgifter består av att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågor och företräda det allmänna i domstol. Därutöver bedriver myndigheten metod- och rättsutveckling samt rättslig uppföljning och tillsyn. Verksamheten är anslagsfinansierad via förvaltningsanslaget (ram) 1.3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4, Rättsväsendet. För uppdrag i regleringsbrevet rörande internationell civil krishantering disponerar Åklagarmyndigheten en anslagspost under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet inom utgiftsområde 7, Internationellt Bistånd.

Utveckling fram till 2014

I årsredovisningen för 2013 redovisar Åklagarmyndigheten fortsatt goda resultat och en god målpuppfyllelse.

Den sammantagna lagföringsandelen ligger kvar på samma nivå som år 2012 vilket bedöms vara en godtagbar nivå. Antalet lagförda misstänkta personer har dock minskat till följd av ett minskat inflöde av ärenden från polisen.

Den genomströmningstid som åklagarna själva till största delen förfogar över, från inkommet beslutsunderlag till beslut, var redan tidigare kort men har minskat ytterligare. Genomströmningstiden från inkommen anmälan till beslut, vilken inkluderar Polisens utredningstid från åklagarinträde, har ökat men ligger trots detta fortfarande på en acceptabel nivå i förhållande till myndighetens interna riktvärden. Totalbalansen av misstankar under handläggning har minskar något, medan antalet misstankar där förundersökning redovisats och åklagaren ska fatta beslut i åtalsfrågan har ökat sedan år 2012.

De senaste årens arbetsmiljöenkäter visar också att medarbetarna till stor del är nöjda med sin arbetssituation. Samtidigt finns det anledning att vara uppmärksam på att arbetstrycket är högt och medarbetarna upplever en hög arbetsbelastning.

Åklagarmyndigheten har den senaste tioårsperioden hanterat ett långsiktigt ökande inflöde, ökade krav på åklagarens aktiva medverkan i utredningar och samverkan med andra myndigheter tillsammans med ytterligare tillkommande specifika arbetsuppgifter samt generella krav på kvalitetshöjningar. Samtidigt har myndigheten tillförts ökade resurser, men inte i samma nivå som de ökade behoven. Detta har inneburit att organisationen är effektiviserad till en sådan grad att utrymmet för att hantera tillfälliga påfrestningar är ytterst begränsat. Vid flera kammare har man kunnat se exempel på att enheten blir mer eller mindre blockerad på grund av att flera åklagare blir helt uppbundna av enstaka stora ärenden som under lång tid engagerar flera åklagare och därmed binder resurser. Vi kan också se att kostnaderna för säkerhetsåtgärder ökar, vilket hör samman

med utvecklingen av den allvarliga och organiserade brottsligheten som dessa ärenden ofta gäller.

Det senaste decenniets påtagliga ökning av inflödet till åklagare har de senaste åren avstannat och det totala inflödet av ärenden och brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten har minskat sedan 2011.

Utvecklingen är dock inte jämnt fördelad. Stora minskningar har skett de senaste två åren i enklare och mindre allvarlig brottslighet såsom bötesbrott, övriga trafikbrott, ringa narkotikabrott, snatterier och skadegörelse, dvs. i huvudsak brott som anmäls i den utsträckning Polisen genomför egna insatser. Dessa står sammantaget för hälften av den antalsmässiga minskningen av inkommande brottsmisstankar. Förundersökningar i dessa brottstyper är vanligen polisleda och leder mer sällan än andra typer av brott till huvudförhandling i tingsrätt. Även våldsbrott och skilda typer av tillgreppsbrott har minskat. Inflödet av ekobrottsärenden har upphört, vilket beror på att Ekobrottsmyndigheten sedan halvårsskiftet 2013 tagit över all handläggning av dessa.

Brottstyper där antalet inregistrerade brottsmisstankar ökar är bedrägerier, allvarligare narkotikabrott och sexualbrott. Dessa har från 2011 till 2013 sammantaget ökat sin andel av inflödet från 11 till 14 procent. Denna volymandel kan jämföras med att de 2013 krävde 22 procent av den operativa tiden, vilket illustrerar att dessa brott hör till de mer tidskrävande i Åklagarmyndighetens handläggning.

En kompletterande aspekt för att bedöma arbetsbelastning är hur omfattande och komplicerade de ärenden som ska handläggas är. Detta är svårt att mäta på ett objektivt sätt, men av statistik från Domstolsverket framgår att antalet stora mål med lång förhandlingstid ökat de senaste åren. De utgör en minoritet av det totala antalet huvudförhandlingar vid tingsrätterna, men sedan år 2006 har antalet förhandlingar i brottmål som varar över 12 timmar ökat med 30 procent.

Bibehålla befintlig verksamhetsnivå 2015-2017

Myndigheten kommer att ha kostnadsökningar på 34 miljoner kronor år 2015, 37 miljoner kronor år 2016 och 38 miljoner kronor år 2017 om personalstyrkan och verksamheten ska kunna bibehållas på 2014 års nivå. De beräknade kostnadsökningarna består främst av kostnader för att bibehålla antalet årsarbetskrafter, men också av ökade förvaltningskostnader och tillkommande kostnader för det fortsatta arbetet med att utveckla IT-verksamheten.

Framtida inflöde

Rättsväsendets myndigheter lämnar i samband med budgetunderlaget, enligt uppdrag från regeringen, en gemensam rapport med prognoser över rättsväsendets kapacitetsbehov under åren 2014 – 2017. I prognosen anges ett totalt sett marginellt minskande inflöde till Åklagarmyndigheten de kommande åren (1-2 procent/år). Inflödet förväntas inte utvecklas lika i alla brottsgrupper, exempelvis anger prognosen att tillgreppsbrotten förväntas minska medan bedrägerierna

fortsätter att öka. Även brott mot person som inte avser våldsbrott förväntas öka, en kategori som innehåller bland annat ofredande, ärekränkning och dataintrång. Gemensamt för dessa och bedrägerierna är en koppling till teknikutveckling och ökad internetanvändning. Se vidare om utvecklingen av dessa brottskategorier under avsnitt 3.1.

Behov av långsiktighet

En stor del, över 80 procent, av Åklagarmyndighetens kostnader utgörs av personalkostnader. Av myndighetens drygt 1 300 anställda är närmare 900 åklagare (årsskiftet 2013/2014). En nyanställd åklagaraspirant har en juristexamen och tingsmeritering, men innan aspiranterna blir färdiga åklagare krävs en omfattande grundutbildning som sträcker sig över nära tre år. Utbildningen är en investering i medarbetarnas kompetens som kortsiktigt drar resurser från övrig verksamhet både i form av direkta kostnader och i form av tid som erfarna medarbetare lägger på handledning och som lärare på utbildningarna.

De åklagare som rekryteras till och utbildas inom Åklagarmyndigheten utgör också rekryteringsbas för Ekobrottsmyndigheten, som i och med verksamhetsövergången under 2013 får ett utökat rekryteringsbehov. De är även intressanta vid rekrytering till andra juristyrken som t.ex. domare. Den personalrörlighet detta för med sig innebär i sig ett positivt utbyte av erfarenheter mellan olika myndigheter och verksamheter men ökar kravet på långsiktighet i Åklagarmyndighetens planering.

Utöver grundutbildningen till åklagare bedrivs inom Åklagarmyndigheten en omfattande vidareutbildning för att ge fördjupade kunskaper inom särskilt prioriterade eller komplicerade rättsområden. Som exempel kan nämnas utbildning av ungdomsåklagare, relationsvåldsåklagare samt utbildning av de åklagare som utreder övergrepp mot barn. Även den administrativa personalen som stödjer åklagarna behöver i många fall ha goda kunskaper om hanteringen av dessa ärendetyper vilket kräver särskilda utbildningar. På grund av intern och extern personalomsättning finns ett kontinuerligt behov av att erbjuda vidareutbildning för att undvika en utarmning av kompetensen inom dessa områden.

Mot bakgrund av de ovan beskrivna tidsperspektiven för rekrytering av åklagare riskerar kortsiktiga planeringshorisonter och effektiviseringskrav att skapa en situation där Åklagarmyndigheten utgör en flaskhals i rättskedjan. Om rekryteringen minskar under en period när det framtida resursläget är osäkert får det återverkningar i verksamheten under lång tid framöver. Det ställs redan i dag ökade krav på insatser av åklagarna för att kvaliteten i brottsutredningarna och bemötandet av brottsoffren ska bli bättre. Åklagarna ska exempelvis i ökad utsträckning arbeta med förverkanden av vinning av brott, enskilda anspråk, stöd åt polisen och närvaro vid förhör med barn. Åklagarmyndighetens engagemang i olika utbildningsinsatser för polisen har utvecklats och ökat i omfattning. Även framtida tillkommande arbetsuppgifter som kräver åklagarkompetens behöver omhändertas genom ökade nyrekryteringar som inleds i god tid innan förändringarna träder i kraft, annars kan det ta flera år innan en acceptabel nivå uppnås. De personer som ska utgöra nödvändig förstärkning behöver finnas på plats och

vara färdigutbildade när eventuella ändringar träder i kraft för att inte resurser ska behöva tas från annan och prioriterad verksamhet. Likaså kan en reducerad vidareutbildning leda till längre handläggningstider, minskad enhetlighet och en försämrad förmåga att möta de högt ställda kraven på specialisering och kompetens som ställs på Åklagarmyndighetens medarbetare.

2. Effektiviseringsåtgärder

Åklagarmyndigheten arbetar löpande med att effektivisera verksamheten genom utvecklade arbetsformer. Det är en viktig del i myndighetens strävan att kontinuerligt öka verksamhetsnyttan och hushålla med statens resurser. Ambitionen med effektiviseringarna är att de ska ge förutsättningar för en bibehållen och i vissa delar höjd kvalitet och skapa utrymme att hantera det framtida ärendeflödet inom befintliga ramar.

Vissa effektiviseringsåtgärder ställer initialt krav på investeringar och effektiviseringsvinsterna uppstår först efter ett eller ett par år. Delar av effektiviseringsvinsterna uppstår även i andra delar av rättsväsendet och övriga myndigheter, till exempel vid utbildning av poliser.

Under 2015 – 2017 kommer myndigheten fortsatt att arbeta med effektivisering framför allt genom följande åtgärder:

- Utvecklad mängdbrottsantering och hantering av trafikbrott, dels i samverkan med Polisen, dels genom att se över våra egna arbetsformer. Försöksverksamhet pågår med en koncentration av hanteringen av samtliga trafikärenden till två orter, Östersund och Karlskrona. Dessutom bereds en majoritet av mängdbrottsärendena i Stockholms län på en av de fem allmänna kamrarna i länet. Dessa försöksverksamheter utvärderas i början av 2014. Långsiktigt möjliggör våra effektiviseringsinsatser en förflyttning av resurser från enklare ärenden till mer komplicerade ärenden.
- Effektivare informationsförsörjning genom RIF-samarbetet.
- Utveckling av IT-verksamheten för att säkerställa ett bra och modernt verksamhetsstöd såsom olika former av videokonferens för att öka möjligheten för åklagare att delta i förhör på distans och mobil åtkomst till system och information så att res- och spilltid kan utnyttjas till arbete. Se även avsnitt 3.2.2.
- Utveckling av arbetsmetoder, t.ex. pågår ett projekt enligt Lean-konceptet vid fyra åklagarkammare. En utvärdering under våren 2014 kommer att ligga till grund för beslut om fortsatt arbete med utveckling av arbetsprocesserna.
- Effektivare styrning och ledning av kammarverksamheten. Bland annat med hänsyn till att den nya polismyndigheten ska inleda sin verksamhet 1 januari 2015 har Åklagarmyndigheten inlett en process för att förändra även Åklagarmyndighetens organisation till dessa nya förutsättningar, se även avsnitt 3.2.1. Den nya organisationen förväntas även leda till effektivare utnyttjande av åklagarresurser.

3. Ökade krav och förväntningar – framtida resursbehov

Det ställs krav på att Åklagarmyndigheten ska utveckla verksamheten. I det följande beskrivs de områden där det är särskilt angeläget att så sker. Gemensamt för dessa är att de avser personalintensiv verksamhet som kräver mer specialiserad åklagarkompetens. Möjligheten att finansiera dessa angelägna satsningar är avgörande för att myndigheten ska kunna utveckla verksamheten på ett förväntat sätt. Den anslagsutveckling som anges i budgetpropositionen för 2014 skulle möjliggöra en sådan utveckling. Genom Åklagarmyndighetens centrala plats i rättskedjan ger en väl fungerande åklagarverksamhet möjligheter till effektivitet både hos polis och hos domstolar.

3.1 Åtgärder för utveckling av den operativa verksamheten

3.1.1 Förstärkt åklagarfunktion – dubblering

Det finns olika skäl till att det är lämpligt eller till och med nödvändigt att engagera två eller flera åklagare vid handläggningen av ett ärende. Det kan vara att ärendet är omfattande, att det finns en särskild hotbild, att åklagarfunktion bör vara förstärkt av utbildningsskäl eller att det i ärendet kan bli aktuellt med massgripanden och liknande fall. Under senare tid finns flera exempel på stora och komplexa ärenden som har krävt att flera åklagare varit involverade under förundersökningen och rättegången. Antalet sådana utredningar och mål har ökat påtagligt under senare år och den utvecklingen förväntas fortsätta.

3.1.2 Utvecklade handläggning

Prioriterade brottsområdena brott mot barn, relations- och sexualbrott samt brott av unga lagöverträdare

Åklagarmyndigheten fortsätter att prioritera och utveckla områdena brott mot barn, brott i nära relation, sexualbrott och brott av unga lagöverträdare. Åklagaren är genom olika utvecklade arbetsmetoder allt mer aktiv när det gäller ledning av förundersökning i dessa brottstyper. Till exempel närvarar åklagare i allt större omfattning vid förhör av barn och annan verksamhet i befintliga Barnahus, vilket även innebär kostnader för myndigheten för teknisk stöd. Alltfler tillkommande arbetsuppgifter för åklagaren i rollen som förundersökningsledare är resurskrävande och det är angeläget att resurser tillförs för att denna utveckling ska kunna fortsätta.

Kvalificerade förmögenhetsbrott, bedrägerier, IT-brott och brott mot immaterialrätten

Inom de mer traditionella allvarigare förmögenhetsbrotten, exempelvis bedrägerier, trolöshet mot huvudman och förskingring, blir brottsformer och brottsupplägg mer kvalificerade. Det handlar inte om ekobrott i vanlig bemärkelse

(skattebrott resp. brott mot borgenär) utan mer om att dölja en omfattande och vinstgivande brottslig verksamhet. Brottsligheten kan också avse bedrägerier med komplicerade och storskaliga upplägg (bland annat så kallade investeringsbedrägerier).

Brott i IT-miljö ställer höga krav på åklagarna redan idag. Åklagarmyndigheten måste ha möjlighet att långsiktigt satsa särskilda resurser för att kunna hantera den fortsatta utvecklingen. Det handlar både om att möta utvecklingen i Sverige men också bygga upp en verksamhet som kan möta hot över gränserna på ett kraftfullare sätt än idag. Det sker bland annat genom en satsning på att inrätta IT-specialiståklagare. En ökad satsning på förmögenhetsbrott och bedrägerier i stundtals helt nya former kommer utöver betydande resurser i form av fler personer som arbetar med dessa brott även att ställa ökade krav på utbildningsinsatser. En annan oroande utveckling är IT-brott som är av systemhotande karaktär. Dessa sker ofta i form av kvalificerade dataintrång i syfte att komma åt känsliga uppgifter och/eller ändra uppgifter i register. Under det senaste året flera fall förekommit. Även om det finns en kompetens inom Åklagarmyndigheten redan idag behöver denna förstärkas.

Immaterialrättsbrotten fortsätter att öka i antal. Antalet anmälda brott har nästan fördubblats jämfört med år 2010. Brotten omfattar inte sällan stora värden. Komplexiteten och de internationella inslagen ökar vilket ställer stora krav på att utveckla kapaciteten på området. Sverige är i likhet med många andra länder bundet av konventioner på området. För att kunna möta utvecklingen och bidra till skyddet av de immaterialrättsliga värdena som brottsligheten riktas mot fordras ytterligare resurser.

Korruptionsbrottslighet

Sverige har konventionsåtaganden på vissa centrala område, bl.a. när det gäller korruptionsbrottslighet. Inte minst när det gäller utredningar om bestickning av annan stats tjänstemän, s.k. Foreign bribery, har antalet ärenden ökat påtagligt. Under de senaste åren har Åklagarmyndigheten inom givna ramar ökat resurserna för bekämpningen av dessa brott. De senaste årens utveckling visar att insatserna mot denna typ av brottslighet måste öka ytterligare. De utredningar som genomförs är ofta mycket resurskrävande för Åklagarmyndigheten.

Miljö- och arbetsmiljöbrott

Åklagarmyndigheten har samlat all bekämpning av miljö- och arbetsmiljöbrott till en nationell riksenhet, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Detta har inneburit att enhetligheten har ökat. Enheten har utvecklat sina arbetsformer och väsentligt ökat användningen av företagsbot.

Utvecklingen går mot en ökande internationalisering av brottsligheten. Gränsöverskridande transporter av miljöfarligt avfall och s.k. CITES-brott som omfattar skyddet av utrotningshotade arter kräver ofta internationella samarbete. Riksenheten har under 2013 fortsatt att inrikta arbetet mot allvarligare miljöbrottslighet. Detta har inneburit fler komplicerade brottsutredningar. För att kunna svara upp mot regeringens intentioner och möta utveckling på området

behövs tillskott till verksamheten. Ett sådant tillskott är emellertid självfinansierande för statskassan då Åklagarmyndighetens arbete bedöms generera ytterligare möjligheter att utfärda företagsböter och fortsätta att utveckla möjligheterna till förverkande av brottsvinster.

Brott mot rikets säkerhet, krigsbrott och brott mot folkrätten

Även brott som riktas mot rikets säkerhet bedöms kräva ökade insatser för åklagarnas del under de närmaste åren. Det handlar om en mycket allvarlig brottslighet som kräver att resurserna finns på plats i tid. Verksamheten tar betydande tid att byggas upp. En faktor som måste tas med i bedömningen är den ökande migration som sker mellan Sverige och länder i vilket krig eller krigsliknande förhållanden råder.

Under de senaste åren har ärenden avseende krigsbrott och brott mot folkrätten ökat i omfattning och komplexitet. Utvecklingen i vår omvärld talar för att antalet sådana ärenden ytterligare kan komma att öka. Inom perioden bedöms att förstärkningar i så fall måste ske inom området för att kunna klara uppdraget.

Återföra vinning av brott

Arbetet med att effektivisera handläggningen med utbyte av brott har utvecklats och resultatet har förbättrats påtagligt. Vid fyra åklagarkammare har en särskild resurs bestående av ekorevisorer (finansiella utredare) prövats, med mål att effektivisera arbetet med brottsutbytesfrågor. Den satsning som skett har hittills betalat sig väl ur ett statsmaktsperspektiv genom att avsevärda belopp avseende utbyte av brott återförts till staten eller till brottskadelidande. Verksamheten behöver fortsätta att utvecklas och satsningar behöver göras i hela verksamheten för att säkerställa att brottsutbytesfrågor i fortsättningen har en central placering i allt åklagararbete. Bland annat bör övervägas om fler finansiella utredare ska rekryteras för att säkerhetsställa kompetensen inom samtliga åklagarområden. För att den positiva utvecklingen ska kunna vidmakthållas behöver ytterligare medel tillföras.

Lagstiftningen för verkställighet inom EU av beslut om s.k. utvidgat förverkande innebär en tillkommande uppgift för Åklagarmyndigheten vilken också kräver ett utökat rättsligt samarbete inom EU. Tillkommande resurser avser både att ta hand om ett ökande inflöde av ärenden med yrkanden om att återföra vinning av brott men också att möta behoven av att spåra tillgångar i andra länder. En ökad satsning innebär både att den kan bli självfinansierad då medel dras in till statskassan samtidigt som kriminella och deras organisationer får minskade möjligheter att omsätta brottsutbyte i ny kriminalitet. Det skulle behövas en ökad satsning för att förbättra möjligheterna att arbeta över gränserna.

Skadestånd

Åklagarmyndigheten behöver utveckla sin hantering av skadestånd och andra enskilda anspråk till en rimlig och förväntad nivå utan att annan väsentlig operativ verksamhet påverkas negativt. Myndigheten gör nu en satsning för att öka rättstryggheten för skadedrabbade. Det kommer att innebära krav på ändrat arbetssätt för åklagare och behov av omfattande utbildningsinsatser. För att denna

satsning ska kunna genomföras fullt ut krävs att verksamheten förstärks. Utan ett visst tillskott riskerar utvecklingsarbetet att inte kunna genomföras och att brottsoffrens rättigheter inte kommer att tillvaratas på det sätt som det är tänkt. En större satsning är angelägen för att ha möjlighet att utveckla detta område. Sannolikt behöver utvecklingen ske tillsammans med polisen för att nå så goda resultat som möjligt.

3.1.3 Utökad samverkan

Samverkan med Polisen

Åklagarmyndigheten och RPS/Polismyndigheterna har bland annat i årets regleringsbrev fått ett ännu tydligare uppdrag att samverka i allt fler avseenden. Av respektive regleringsbrev kan utläsas ett antal gemensamma uppdrag. Myndigheterna deltar numera regelbundet i samverkansforum på såväl central som lokal nivå. Dessutom pågår myndighetsgemensamma åtgärder i olika former för att öka kvaliteten i bland annat den gemensamma brottsutredande verksamheten. Utvecklingen medför att allt mer tid avsätts till rena samverkansåtgärder, både på strategisk och på operativ nivå. Även utbildning av poliser tar allt mer resurser från åklagarkamrarna och åklagarnas kärnuppgifter. Det är dock angeläget att utveckla samverkan i detta avseende då det tveklöst medför kvalitetsutveckling av den gemensamma brottsutredande verksamheten. En eventuell ytterligare nedgång i Polisens utredningsverksamhet med anledning av den förestående omorganisationen kommer också att kräva av åklagarna att vara mer drivande och aktiva i förundersökningsarbetet. Detta medför tillkommande arbetsuppgifter som är resurskrävande.

Samverkan med Ekobrottsmyndigheten

Överföringen av samtliga ekobrott till EBM har medfört ökade behov av samverkan på olika sätt mellan myndigheterna. Strukturerad samverkan sker på central nivå. Den faktiska ärendehantering kommer på operativ nivå att kräva utvecklade former av samverkan vilket medför tillkommande arbetsuppgifter vilket sannolikt kommer att medföra behov av resursförstärkning.

Samverkan med övriga myndigheter såsom Tullen, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan

Den mer komplexa brottsligheten ställer ständigt krav på utökad samverkan med andra myndigheter. Åklagarmyndighetens engagemang i olika samverkansforum kräver allt större arbetsinsatser och innebär tillkommande arbetsuppgifter på såväl central som lokal nivå. För att genomföra dessa uppgifter utan att krympa utrymmet för rent operativa insatser krävs utökade resurser.

Internationell samverkan

Behovet av att kunna öka samverkan med andra länder bedöms öka kraftigt under perioden. Det gränsöverskridande arbetet kräver inte sällan insatser både på strategisk och på operativ nivå. Målet är att insatser ska kunna ske för att göra Sverige till ett obekvämt land att begå brott i och mot. Det är viktigt att kunna öka lagföringen för människohandel och s.k. barnsexturism liksom på mer traditionella områden som vapensmuggling och grova våldsbrott. Även den grova

organiserade brottsligheten måste kunna bekämpas genom en ökad samverkan med andra länders myndigheter. Genom möjligheter till en ökad samverkan kan också frågor om brottsutbyte utvecklas med andra länders myndigheter. Verksamheten vid Eurojust har förstärkts fortlöpande för att möta utvecklingen.

Internationell civil krishantering

Åklagarmyndigheten – som fått vissa medel för att delta i internationella uppdrag – deltar idag i mycket begränsad omfattning i internationella uppdrag för civil krishantering och saknar både organisation, rutiner och riktlinjer för sådan verksamhet. Regeringen har uttryckt förväntan om ökad medverkan från rättsmyndigheterna i internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete. I en framtida samverkan måste myndigheten bygga upp rutiner för rekrytering och utbildning av medarbetare samt förberedelse och uppföljning av insatser. För att insatserna sammantaget ska kunna bli verkningfulla och effektiva krävs också en analyskapacitet och en möjlighet att säkerställa s.k. hemtagningseffekter.

3.1.4 Grov organiserad brottslighet

Insatserna mot grov organiserad brottslighet måste ökas väsentligt för att möta utvecklingen mot en alltmer omfattande gränsöverskridande brottslighet, såväl nationell som internationell, och möta de nya krav denna ställer. Inom det europeiska arbetet sker satsningar på ett flertal områden och Sverige och Åklagarmyndigheten måste vara rustat att möta utvecklingen. Det kan även förutses att åklagare i allt högre grad kommer att bistå andra länders åklagare i den gränsöverskridande brottsbekämpningen.

Rikspolisstyrelsen har också inlett en kraftsamling mot s.k. seriebrott. Åklagare kommer i detta sammanhang att engageras i insatser både nationellt och internationellt varför även förmågan att hantera nationellt spridd brottslighet behöver utvecklas.

När det gäller synnerligen grov och organiserad brottslighet – som exempelvis beslutas av det myndighetsgemensamma Operativa rådet har antalet mål ökat. Denna typ av brottslighet är som regel mycket komplex och innehåller inte sällan internationella inslag. Utredningarna är mycket omfattande och hanteras både på de allmänna och på de internationella åklagarkamrarna. Utvecklingen hittills visar att insatserna både kräver hög kompetens, stora resurser och måste pågå under lång tid. Dessa insatser kräver också hög säkerhet och myndigheten riskerar att få hantera ökade hotbilder i takt med de ökade insatserna mot grov organiserad brottslighet. Myndighetens förmåga att möta insatser mot omfattande kriminalitet måste därför stärkas. Det finns därför stort behov att förstärka verksamheten vid samtliga kammare i detta avseende.

3.1.5 Rättslig styrning och tillsyn

Våren 2012 beslutade riksåklagaren att ambitionsnivån för Åklagarmyndighetens tillsynsverksamhet skulle höjas väsentligt. I samband med det beslutades om nya regler för tillsynsverksamheten vid Åklagarmyndigheten. I de nya föreskrifterna har den rättsliga tillsynen vid myndigheten definierats, ansvarsfördelningen

tydliggjorts och målen för den rättsliga tillsynen slagits fast. Även organisatoriska förändringar har gjorts på området. Bl.a. har en fristående tillsynsavdelning tillskapats vid Riksåklagarens kansli.

Planeringen, redovisningen, rapporteringen samt uppföljningen på tillsynsområdet har också styrts upp. Genom utvecklingscentrumen utför myndigheten omfattande planerade systematiska tillsynsprojekt samt riskanalyser med avseende på lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i åklagarnas rättstillämpning. Riskanalyserna utmynnar varje år i en av riksåklagaren beslutad tillsynsplan i vilken framgår vad utvecklingscentrumens tematiska tillsyn ska vara inriktad på i framtiden.

För att få en bättre överblick över vad den tematiska tillsynen på olika områden leder fram till kan nämnas att myndigheten tagit fram en uppföljningsmodell avseende de åtgärder och uppdrag som beslutats utifrån den tematiska tillsynen. Som ett led i arbetet med att inom ramen för en förstärkt rättslig tillsynsverksamhet verka för större enhetlighet i åklagarnas rättstillämpning kan också nämnas att riksåklagaren i slutet av förra året beslutade om nya riktlinjer för överprövning och annan prövningsverksamhet i brottmålsfrågor.

Tillsynsverksamheten vid myndigheten behöver fortsätta att utvecklas. Betydande resurser kommer att krävas för att myndigheten, inom ramen för dess ordinarie tillsyn, ska bli bättre på att själv upptäcka fel och brister i verksamheten, åtgärda dessa i det enskilda ärendet när så är rättsligt möjligt, och lägga dem till grund för det fortsatta rättsliga utvecklingsarbetet vid myndigheten. De egeninitierade tematiska tillsynsaktiviteterna är mycket resurskrävande för Åklagarmyndigheten. Där fordras fortsatta satsningar för att myndigheten ska förbättra förmågan att mäta kvaliteten på åklagarnas rättstillämpning och säkerställa att myndigheten i framtiden kan möta upp även högt ställda krav på detta område. Även tillsynens mer repressiva delar fordrar fortsatta satsningar. Allt fler egeninitierade tillsynsärenden inleds nu avseende möjliga brister i handläggningen av enskilda brottmålsärenden. Även på detta område framstår resursförstärkningar som motiverade, inte minst med tanke på den verksamhetens påverkan på allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten.

Till detta kommer att den rättsliga miljö där åklagarna verkar blir alltmer komplex, vilket ställer ökade krav på rättsligt utvecklingsarbete till stöd för verksamheten. Straffprocessen kommer att bli föremål för genomgripande förändringar under kommande år, bl.a. när Straffprocessutredningens förslag genomförs. Förändringarna kommer i mycket hög grad att påverka åklagarnas roll och arbete. Europarättens ökade genomslag i den svenska rättsordningen, inte minst på straff- och straffprocessrättens område, medför också stora förändringar för åklagarverksamheten.

3.2 Åtgärder för utveckling av organisation och IT

Regeringen och olika myndigheter ställer genom lagstiftning, föreskrifter och uppdrag ökade krav på utvecklingen av Åklagarmyndighetens organisation. Exempel på detta är tillämpningen på myndigheten av förordningen om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen, olika föreskrifter utgivna av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB samt IT-utvecklingen inom ramen för rättsväsendets informationsförsörjning, RIF. Vi måste också anpassa vår organisation till förändringar i vår närmaste omvärld.

3.2.1 Förändrad organisation

Regeringen har utsett en särskild utredare för att besluta och genomföra de åtgärder som krävs för att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet. Den nya myndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. Den nya polismyndigheten kommer att ha ett huvudkontor och vara indelad i regioner.

Åklagarmyndigheten får huvuddelen av sina ärenden från Polisen och en god samverkan med Polisen på alla nivåer är en förutsättning för en hög kvalitet i det brottsutredande arbetet. Idag sammanfaller Åklagarmyndighetens operativa organisation i stora drag med Polisens länsindelade organisation. Med hänsyn till att den nya polismyndigheten ska inleda sin verksamhet 1 januari 2015 har riksåklagaren beslutat att förändra även Åklagarmyndighetens organisation till dessa nya förutsättningar. Den förändrade organisationen ska träda ikraft den 1 oktober 2014. Ett syfte med denna förändring är att det på alla nivåer ska finnas naturliga kontaktpunkter mellan Polisen och Åklagarmyndigheten. Den nya organisationen förväntas även leda till effektivare utnyttjande av åklagarresurser.

Åklagarmyndigheten bedömer att förändringen kommer att medföra merkostnader under en övergångstid 2014 och 2015. Kostnaderna avser i huvudsak lokal-anpassningar, ändringar av strukturer och IT-stöd samt personella omställningskostnader.

3.2.2 IT och informationssäkerhet

Åklagarmyndigheten har under de två senaste åren bedrivit ett genomgripande arbete för att utveckla organisationen och styrningen av hela myndighetens IT-verksamhet. De stora satsningarna under 2013 har varit driftsättningen av lösningar för mobil åtkomst till information och system och investeringar i infrastruktur och utrustning som säkerställer en tillfredsställande informationssäkerhet. En långsiktig rekryteringsplan arbetades fram 2012 för att säkerställa den kompetens som krävs för myndighetens IT-verksamhet. Planen har följts, med en viss förskjutning från 2014 till 2015.

Arbetet med att förstärka IT-verksamheten och informationssäkerhetsarbetet kommer att fortsätta de närmaste åren. För 2014 är huvudfokus att utveckla arbetsprocesser och konsolidera tekniska lösningar. En beredskapsorganisation i IT-driften kommer att införas eftersom brottsutredningsverksamheten kräver ett

fungerande IT-stöd dygnet runt, vilket medför ökade kostnader för IT-verksamheten kommande år.

Som ett led i det pågående informationssäkerhetsarbetet kommer anpassningar och komplettering av teknik, infrastruktur och processer att behöva göras kommande år för att säkerställa en god informationssäkerhet.

Under 2015 och 2016 kommer ett par större systemförändringar att behöva genomföras inom Åklagarmyndigheten, vilket avser bl.a. myndighetens allmänna diarium, myndighetens omfattande bibliotek av mallar samt utveckling av ett nytt system för hemliga tvångsmedel.

Såväl utvecklingen som den kontinuerliga hanteringen av myndighetens IT- och informationssäkerhet kommer att innebära kostnadsökningar i förhållande till 2014 års verksamhetsnivå, både med avseende på investeringar och personella förstärkningar för att säkerställa rätt och tillräcklig kompetens. Syftet är att kunna uppnå och upprätthålla en väl fungerande IT-verksamhet och klara MSB:s krav på en god informationssäkerhet utan att minska kapaciteten för brottsbekämpningen.

4. Lokalförsörjning

Inga större lokalförändringar är planerade att ske under åren 2015 – 2017.

5. Sammanfattning av resursbehovet

Det resurstillskott Åklagarmyndigheten har fått för 2014 innebär att kammarverksamheten i stort sett kan tillförsäkras samma nivå som föregående år och att inledda förstärkning av IT-verksamheten kan fortsätta. Något utrymme för ytterligare utvecklingsinsatser eller andra förstärkningar medges inte. Som framgår av avsnitt 1 beräknas verksamhetens kostnader öka med 34 miljoner kronor år 2015, 37 miljoner kronor år 2016 och 38 miljoner kronor år 2017 om personalstyrkan och verksamheten ska kunna bibehållas på 2013 års nivå.

Därutöver finns, som framgår av avsnitt 3.1, ökade krav och förväntningar som innebär betydande behov av långsiktiga resursförstärkningar, främst inom de i avsnittet angivna områdena. Behovet av resursförstärkningar avser till den allra största delen en utökning av antalet åklagare och annan kvalificerad personal. En sammanräkning av dessa behov, sedda utifrån varje område för sig, summerar till ett stort antal nya åklagare. Det finns härutöver särskilda behov av tillskott för utveckling av IT-verksamheten, se avsnitt 3.2. Åklagarmyndighetens bedömning är att de ökade kraven på IT-området innebär kostnadsökningar på 8 miljoner kronor 2015 och ytterligare 6 miljoner kronor 2016 och 3 miljoner kronor 2017, dvs. en nivåhöjning med 17 mnkr till 2017.

Åklagarmyndighetens beräknade och bedömda kostnadsökningar, inklusive pris- och löneomräkning, ökat resursbehov respektive år (tkr)

	2015	2016	2017
Bibehålla verksamhet och personalstyrka på 2014 års nivå	34 000	37 000	38 000
Ökade krav och förväntningar, operativ verksamhet	25 000	25 000	5 000
Ökade krav och förväntningar, IT-verksamhet	8 000	6 000	3 000
Summa	67 000	68 000	46 000

Kostnadsökningarna fram till 2017 inryms i de planeringsramar regeringen har aviserat. Vid en bedömning av Åklagarmyndighetens resursbehov för de kommande åren måste emellertid också beaktas i vilken takt myndigheten har möjlighet att rekrytera och utbilda åklagare och annan personal. Som närmare har utvecklats i avsnitt 1 måste kompetensuppbyggnaden ske långsiktigt och kontinuerligt för att svara mot framtida behov och skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö. Åklagarmyndigheten kan inte på kort sikt omsätta stora anslagsökningar till operativa åklagare. Tiden från rekrytering av en åklagaraspirant till att denne är fullt behörig kammaråklagare uppgår till närmare tre år. Det dröjer ytterligare flera år innan en åklagare uppnått sådan erfarenhet att han eller hon kan förordnas till specialist. Mot denna bakgrund har det i budgetunderlaget angivna resursbehovet för ökade krav och förväntningar begränsats till belopp som i huvudsak kan förväntas motsvara kostnaden för en högsta realistisk nivå för nyrekrytering av åklagare och annan personal inom den operativa verksamheten under de kommande åren. Dessa belopp, som inkluderar kringkostnader för en utvidgad personalstyrka, kan beräknas till 25, 25 respektive 5 miljoner för de kommande tre åren.

De ekonomiska ramar som regeringen föreslår för perioden ger oss möjlighet att säkerställa en långsiktig och kontinuerlig kompetensuppbyggnad. Kostnadsutvecklingen är beräknad utifrån de kostnadsökningar myndigheten har för befintlig verksamhet och en successiv och realistisk nivå för nyrekrytering av åklagare och annan personal. Genom att fördela nyrekryteringen på två år säkrar vi även att grundutbildningen och handledningsresurser kan svara upp mot kommande behov under hela perioden 2015-2017. En jämn kostnadsutveckling över åren innebär att Åklagarmyndigheten planerar att föra över ett anslagssparande på ungefär 20 mnkr från 2015 och 2016 till 2017. Det planerade anslagssparandet ligger väl inom den gräns som myndigheten får föra över till följande budgetår.

6. Förslag till finansiering

Åklagarmyndigheten föreslår följande finansiering för åren 2015–2017 i 2014 års prisnivå. Förslaget utgår i huvudsak från de planeringsramar som aviserats i budgetpropositionen. Den sammantagna utvecklingen av anslagsnivån från 2014 till 2017 motsvarar de ökade behov som myndigheten bedömt och motiverat ovan.

Därtill läggs här ett förslag avseende det särskilda anslaget för rättslig biståndsverksamhet. För närvarande har myndigheten inte kostnader i nivå med regeringens förslag men föreslagna ramar ger utrymme att bygga upp en verksamhet i linje med regeringens intentioner.

Översikt över verksamhetens finansiering (tkr)

Finansiering (tkr)	2013 Utfall	2014 Prognos	2015 Beräknat	2016 Beräknat	2017 Beräknat
Anslag					
Utgiftsområde 4, anslag 1:3 Åklagarmyndigheten	1 278 020	1 316 379	1 397 000	1 452 000	1 485 000
Utgiftsområde 7, anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap 44	1 941	2 700	4 000	4 000	4 000
Avgiftsinkomster som disponeras	10 906	16 000	16 000	16 000	16 000
Övriga inkomster som disponeras	7 610	5 000	5 000	5 000	5 000
Summa intäkter	1 298 477	1 340 079	1 422 000	1 477 000	1 510 000

Investeringar i anläggningstillgångar

För perioden beräknas fortsatta investeringar i en förstärkt IT-infrastruktur, bland annat som ett led i informationssäkerhetsarbetet. Nyinvesteringar i möbler och kontorsutrustning görs fortlöpande i samband med flyttning till nya lokaler. Investeringsbeloppen i nedanstående tabell inkluderar även löpande återanskaffningar.

I tabellen nedan anges Åklagarmyndighetens totala investeringsbehov i anläggningstillgångar.

(tkr)	2014 Prognos	2015 Beräknat	2016 Beräknat	2017 Beräknat
IB lån i Riksgäldskontoret	121 700	126 000	114 000	111 000
Beräknad nyupplåning	44 300	30 000	39 000	36 000
varav för investering i immateriella anläggningstillgångar	5 000	10 000	10 000	10 000
Beräknad amortering	40 000	42 000	42 000	38 000
UB lån i Riksgäldskontoret	126 000	114 000	111 000	109 000
Beslutad/föreslagen låneram	140 000	130 000	130 000	130 000
Beräknad ränteutgift	941	2 400	3 375	4 400
Ränteantagande för nyupplåning	0,76%	2,00%	3,00%	4,00%
Finansiering av räntor och amorteringar				
Utgiftsområde 4, anslag 1:3 Åklagarmyndigheten	40 941	44 400	45 375	42 400

7. Övriga villkor

Räntekontokredit

Räntekontokrediten föreslås för budgetåren 2015–2017 vara 10 procent av anslaget.

Anslagskredit

Anslagskrediten föreslås för budgetåren 2015–2017 vara 3 procent av anslaget.

Låneram

Låneramen föreslås för budgetåren 2015–2017 uppgå till 130 000 tkr.

Sändlista

Justitiedepartementet
Ekonomistyrningsverket
Finansdepartementet
Riksdagens utredningstjänst
Riksrevisionen
Statskontoret