

Budgetunderlag 2016-2018





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 som nu kan förutses.

Åklagarmyndigheten föreslår därför att

- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2016 ska uppgå till 1 438 miljoner kronor inklusive pris- och löneomräkning
- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2017 ska uppgå till 1 462 miljoner kronor inklusive pris- och löneomräkning
- ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten inom utgiftsområde 4 för 2018 ska uppgå till 1 497 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 2016-2018
- låneramen för 2016 ska uppgå till 130 miljoner kronor
- anslagskrediten ska vara 3 procent av anslaget
- räntekontokrediten i Riksgäldskontoret ska vara 10 procent av anslaget.

Budgetunderlaget har behandlats med personalorganisationerna.

Detta beslut har fattats av riksåklagaren. Samtliga medlemmar av Åklagarmyndighetens ledningsgrupp har deltagit i beredningen av beslutet. I den slutliga beredningen av ärendet har deltagit ekonomidirektören Ulf Allebrand, biträdande ekonomidirektör Lena Möller samt verksamhetscontroller Sara Billström, föredragande.

Anders Perklev

Sara Billström

Innehållsförteckning

1. Utgångspunkter	4
2. Effektiviseringsåtgärder.....	7
3. Ökade krav och behov.....	8
3.1 Åtgärder för utveckling av den operativa verksamheten.....	8
3.2 Åtgärder för utveckling av organisation, IT och informationssäkerhet.....	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 2015

I årsredovisningen för 2014 redovisar Åklagarmyndigheten fortsatt goda resultat och en god måluppfyllelse.

Den sammantagna lagföringsandelen ligger kvar på samma nivå som år 2013 vilket bedöms vara en godtagbar nivå. Antalet lagförda brottsmisstankar och 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 också den minskat och båda tiderna var under 2014 kortare än myndighetens interna riktvärden. Totalbalansen av misstankar under handläggning har ökat sedan 2013, vilket främst beror på att flera stora bedrägeriärenden är under utredning.

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. 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. Mellan 2013 och 2014 skedde åter en mindre ökning av inflödet av brottsmisstankar.

Utvecklingen är dock inte jämnt fördelad. Stora minskningar har skett de senaste åren i enklare och mindre allvarlig brottslighet såsom bötesbrott, övriga trafik-

brott och skadegörelse, dvs. i huvudsak brott som anmäls i den utsträckning Polisen genomför egna insatser. Förundersökningar i dessa brottstyper är vanligen polisleda och leder mer sällan än andra typer av brott till huvudförhandling i tingsrätt. Även inkomna misstankar om våldsbrott och skilda typer av tillgreppsbrott har minskat.

Antalet inregistrerade brottsmisstankar ökar däremot för bedrägerier och sexualbrott. Sexualbrotten är en brottstyp som kräver stora resurser i handläggningen. De utgör knappt tre procent av antalet brottsmisstankar men krävde närmare åtta procent av den operativa tiden 2014.

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 en intern analys talar för att andelen och antalet komplicerade ärenden har ökat sedan 2008. Under samma period har en tydlig ökning av antalet svenska ansökningar om rättslig hjälp skett. Behov av att inhämta uppgifter från andra länder är något som typiskt sett försvårar och komplicerar ett ärende. Av statistik från Domstolsverket framgår även att de mest omfattande rättegångarna med över 100 timmars förhandlingstid fördubblats sedan 2010 och att de dessutom blir allt längre i snitt. 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.

Den 1 oktober 2014 genomfördes en organisationsförändring som innebär att den operativa verksamheten delas in i sju geografiska åklagarområden och en nationell avdelning. Syftet med organisationsförändringen är bland annat ökad enhetlighet, flexibilitet och minskad sårbarhet. Genom att flera åklagarkammare knyts närmare varandra kan exempelvis tillfälliga variationer i arbetsbelastningen utjämnas genom att kamrarna avlastar varandra.

Framtida inflöde

Rättsväsendets myndigheter lämnar i samband med budgetunderlaget, enligt uppdrag från regeringen, en gemensam rapport med prognoser över rättsväsendets kapacitetsbehov under åren 2015 – 2018. I prognosen anges ett totalt sett marginellt minskande inflöde till Åklagarmyndigheten de kommande åren (cirka 1 procent fram till 2018). Inflödet förväntas inte utvecklas lika i alla brottsgrupper, exempelvis anger prognosen att skadegörelsebrott och trafikbrott förväntas minska medan bedrägerierna fortsätter att öka. Även övriga specialstraffrättsliga brott förväntas öka, en kategori som innehåller bland annat brott mot vapenlagen, miljöbrott och smuggling.

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 2014/2015). En nyanställd åklagaraspirant har en juristexamen och tingsmeritering, och 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 och 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 behövs en långsiktig planering för att undvika att skapa en situation där Åklagarmyndigheten utgör en flaskhals i rättskedjan. Även framtida tillkommande arbetsuppgifter som kräver åklagarkompetens behöver omhändertas genom ökade nyrekryteringar som inleds i god tid innan förändringarna träder i kraft, så att en acceptabel nivå kan uppnås i rimlig tid och resurser inte ska behöva tas från annan och prioriterad verksamhet. Resurser behöver också säkras för vidareutbildning så att kvaliteten i form av t.ex. korta handläggningstider, enhetlighet och förmåga att möta de högt ställda kraven på specialisering och kompetens som ställs på Åklagarmyndighetens medarbetare bibehålls.

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 ärendeinflödet 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 2016 – 2018 kommer myndigheten fortsatt att arbeta med effektivisering framför allt genom följande åtgärder:

- Den organisationsförändring som genomfördes den 1 oktober 2014 innebär bland annat att sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning inrättades. Den 1 januari 2015 inrättas den nya Polismyndigheten med sju sammanfallande regioner och en nationell operativ avdelning. Åklagarmyndigheten kommer att verka för en utveckling av samarbetet med den nya Polismyndigheten på alla nivåer så att effektiviteten kan öka inom vårt gemensamma verksamhetsområde utredning och lagföring av brott. Förändringen ger även förutsättningar för ökad enhetlighet samt möjlighet att koncentrera vissa ärendetyper till ett fåtal åklagare inom respektive åklagarområde.
- Utvecklad mängdbrottsshantering och hantering av trafikbrott, dels i samverkan med Polisen, dels genom att se över våra egna arbetsformer. Den tidigare försöksverksamheten med att koncentrera hanteringen av samtliga trafikärenden till två orter, Östersund och Karlskrona, har permanentats. Dessutom handläggs en majoritet av mängdbrottsärendena i Stockholms län på en av de fem allmänna kamrarna i länet, fram till eventuell domstolsförhandling. Dessa insatser möjliggör en förflyttning av resurser från enklare ärenden till mer komplicerade ärenden.
- Effektivare informationsförsörjning genom RIF-samarbetet.
- Fortsatt utveckling av ärendehanteringssystemet Cåbra mot ett digitaliserat arbetssätt samt utveckling av diarium för hemliga tvångsmedel.
- 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.

3. Ökade krav och behov

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 2015 möjliggör en sådan utveckling. Genom Åklagarmyndighetens centrala plats i rättskedjan ger en väl fungerande åklagarverksamhet möjligheter till effektivitet både hos polis och hos domstolar.

Det finns, utöver de specifika områden som kommenteras i avsnitt 3.1, anledning att lyfta fram de sammantagna konsekvenserna av tillkommande uppgifter och ansvar som vanligen vart och ett innebär relativt små utökningar av resursbehovet. En myndighet bör genom effektiviseringar i viss utsträckning kunna hantera tillkommande uppgifter inom befintlig ram. Tillkommer flera sådana utökade uppgifter summerar det dock till stora kostnader, både initialt för bland annat utbildning, och för den löpande hanteringen av tillkommande ärenden. Det är därför viktigt att de samlade och långsiktiga konsekvenserna för myndighetens resursbehov beaktas vid lagstiftningsförändringar. En aktuell möjlig utökning av området för kriminalisering är t.ex. den pågående utredningen om att kriminalisera ”terrorresor”. Exempel på lagstiftningsförändringar som genomförts under 2014 är förändringen av åtalsprövningsregeln vid förtalsbrott liksom den nya penningtvättslagstiftningen där Åklagarmyndigheten vidtagit omfattande utbildningsinsatser för att säkerställa att lagstiftningen om penningtvätt får avsedd effekt. Vi ser även en påfallande ökning av antalet narkotikaklassade substanser de senaste åren, en ökning som kan förväntas fortsätta. Dessa innebär att åklagare måste fatta beslut i ärenden som är svåra att handlägga då dokumenterad kunskap om dessa preparats farlighet m.m. ofta är liten. Förutom den faktiska utökningen av uppdraget som sådana förändringar kan leda till finns vanligen också en rimlig förväntan på att dessa nya brott ska prioriteras.

3.1 Åtgärder för utveckling av den operativa verksamheten

3.1.1 Förstärkt åklagarfunktion – dubblering m.m.

Det finns olika skäl till att det är lämpligt eller till och med nödvändigt att engagera två eller flera åklagare vid handläggningen av en brottsutredning. Så kan vara fallet bl.a. när en brottsutredning är omfattande eller när det är motiverat av personsäkerhets-, arbetsmiljö- eller utbildningsskäl. Det kan också vara motiverat när det handlar om fall som avser allvarlig brottslighet och där det finns särskilda omständigheter som medför att bevisfrågorna är väsentligt mer svårbedömda än annars. 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. Under år 2015 planeras beslut om Riksåklagarens riktlinjer Förstärkt åklagarfunktion som ger vägledning för när åklagarfunktionen i en brottsutredning eller vid en förhandling i domstol bör vara förstärkt och hur förstärkningen ska ske. I år har också en arbetsgrupp fått i uppdrag att överväga och lämna förslag om ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall. I uppdraget ingår att överväga om principerna för att fördela och omfördela ansvar mellan åklagare för ärenden kan utvecklas.

3.1.2 Utvecklad 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 bland annat för teknikstöd. Sexuella övergrepp mot barn på Internet är också ett område där åklagare ställs inför särskilda utmaningar och där myndigheten behöver lägga resurser på kompetensutveckling och metodstöd. Allt fler tillkommande arbetsuppgifter för åklagaren i rollen som förundersökningsledare är resurskrävande och det är angeläget att resurser tillförs för att denna utveckling ska kunna fortsätta.

Hatbrott

Den internationella utvecklingen med flera terrorangrepp, tilltagande krigshärdar och ökade flyktingströmmar, kommer med stor sannolikhet att påverka antalet hatbrott i Sverige. Den nuvarande regeringen har prioriterat hatbrotten och det är viktigt att Åklagarmyndigheten har hög beredskap för att utreda och lagföra dessa brott. I den nya polisorganisationen kan också utläsas en tydlig ambition att bekämpa hatbrotten, bland annat har ett särskilt ansvar för metod- och rättsutveckling tillskapats inom ramen för Polisens eget utvecklingsarbete när det gäller denna brottstyp. Åklagarmyndigheten måste kunna möta en ökad ärendetillströmning och bidra till skyddet för utsatta individer och folkgrupper.

Som ett led i att möta förväntningarna när det gäller hanteringen av hatbrott kommer myndigheten att genomföra en uppföljning och tillsyn på området för att undersöka om det finns brister i arbetssätt och metoder och i förekommande fall identifiera dessa. Det finns särskild anledning att ta reda på hur straffskärpningsgrunden i brottsbalken tillämpas av åklagare och domstol.

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

Inom de mer traditionella allvarligare 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. Ett exempel är utredningar om utnyttjande av socialförsäkringssystemen i form av assistansbedrägerier som kan bli omfattande och kräva stora resurser. 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 inrättande av en organisation med särskilda kontaktåklagare i varje åklagarområde. 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 och olika former av rättsligt stöd för åklagarna i arbetet med dessa ärenden. 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.

Antalet inkomna anmälningar om immaterialrättsbrott har de senaste åren varit omkring 100. Brotten omfattar inte sällan stora värden. Komplexiteten och de internationella inslagen ökar vilket ställer stora krav på att utveckla kapaciteten på området. IT-komplexiteten i de anmälda brotten ökar också. 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

Under de senaste åren har Åklagarmyndigheten inom givna ramar ökat resurserna för bekämpningen av korruptionsbrott. Allvarlig mutbrottslighet har kunnat lagföras t.o.m. inom den centrala myndighetssfären. 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. 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 kraven på resurser ökat påtagligt såväl till omfattning som till kompetens.

Miljö- och arbetsmiljöbrott

Utvecklingen går mot en ökande internationalisering av brottsligheten på området miljö- och arbetsmiljöbrott. Gränsöverskridande transporter av miljöfarligt avfall och s.k. CITES- brott som omfattar skyddet av utrotningshotade arter kräver ofta internationella samarbete. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål har 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.

Återföra vinning av brott

Arbetet med att effektivisera handläggningen med utbyte av brott har utvecklats och resultatet har förbättrats påtagligt. Vid fem 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 åklagrområden.

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.

Skadestånd

Åklagarmyndigheten behöver fortsätta utveckla sin hantering av skadestånd och andra enskilda anspråk till en rimlig och förväntad nivå utan att annan väsentlig

operativ verksamhet påverkas negativt. Myndigheten har gjort en satsning för att öka rättstryggheten för skadedrabbade. Satsningen kommer att följas upp genom en tematisk tillsyn. Resultatet av tillsynen kommer att ligga till grund för ytterligare utvecklingsarbete för att stärka brottsoffrens rättigheter på detta område.

3.1.3 Utökad samverkan

Samverkan med Polisen

Såväl Åklagarmyndigheten som polisen har trätt in i en ny organisation och samverkan kommer i olika avseenden att intensifieras. De båda myndigheterna har de senaste åren fått ett allt tydligare uppdrag att samverka. För närvarande pågår arbete med att besluta om i vilka olika avseenden och på vilka olika sätt samverkan ska ske. Samverkan kommer att ske på flera olika nivåer, såväl strategiskt som operativt. Denna utökade samverkan kommer tveklöst att medföra kvalitetsutveckling för båda myndigheterna.

En eventuell ytterligare nedgång i polisens utredningsverksamhet med anledning av omorganisationen kommer kräva av åklagarna att vara mer drivande och aktiva i förundersökningsarbetet. Åklagarna deltar också aktivt i polisens utbildningsverksamhet. Allt detta medför tillkommande arbetsuppgifter som är resurskrävande.

Samverkan med Ekobrottsmyndigheten

Samverkan sker såväl mellan myndigheternas ledningar som på operativ nivå. Förutsättningarna för ökad samverkan har förbättrats på områdesnivå eftersom organisationerna nu är indelade på liknande sätt. Den faktiska ärendehantering på operativ nivå kräver utvecklade former för samverkan vilket medför tillkommande arbetsuppgifter.

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.

Internationell samverkan

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 ska enligt regeringsbeslut kunna bidra till internationell civil krishantering under ledning av bland annat FN, EU och OSSE samt till internationellt utvecklings-samarbete. Myndigheten har tillsammans med Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Kriminalvården fortsatt arbetet med att utveckla modeller för deltagande i internationella uppdrag. I detta arbete sker bl.a. en gemensam analys inför kommande uppdrag. Myndigheten deltar i Rådet för samverkan om internationell fredsfrämjande verksamhet samt i arbetsgrupper under rådet. Genom arbetet i rådet stärks den samlade svenska deltagandet i olika insatser. Rådets roll och en ny samverkansstruktur möjliggör en god samverkan också i rättskedjan.

Myndigheten har beslutat att inrätta en särskild funktion vid huvudkontoret för att hantera bl.a. dessa frågor och har också 2014 antagit en strategi för dessa insatser. I strategin anges att mål och syfte är att tillhandahålla personal för fredsfrämjande insatser och att Åklagarmyndigheten ska bidra till ökad säkerhet för människor, genom åklagarinsatser i krissituationer där fungerande rättssystem saknas och genom rättsstatsuppbyggnad för ett långsiktigt hållbart rättsväsende. Åklagarmyndighetens fredsfrämjande arbete och internationella utvecklings-samarbete ska leda till långsiktigt hållbara lösningar och uppbyggande av fungerande och självständigt rättsväsende. Insatserna ska ske i ett rättskedjeperspektiv.

Åklagarmyndigheten beslutade under 2014 att skapa kapacitet för insatser i krissituationer med början 2015. Insatserna ska bidra till att bygga upp rättsväsendet i länder som omfattas av bistånd bland annat inom områdena rekrytering, säkerhet, utbildning och budgethantering. Som ett exempel kan nämnas att Åklagarmyndighetens medverkan under 2014 i genomförd insats bidragit till att utveckla bekämpningen av korruption, ekobrott och IT-brottslighet samt hanteringen av misstankar om sexualbrott.

För att möta de krav som ställs i den nationella handlingsplanen för FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet 2009-2015 bevakar myndigheten frågorna i de pågående missionerna och kommer från år 2015 att delta i den särskilda myndighetsgemensamma arbetsgrupp som bildats för ändamålet. De krav som ställs beaktas också vid rekrytering av utsända och i den utbildning som kommer deltagare till del.

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.

Åklagarmyndigheten har tillsammans med Polisen påbörjat ett arbete med att hantera och utveckla brottsamordningen, såväl inom respektive polisregion och åklagarsområde som på nationell nivå. Avsikten är att höja kvaliteten, effektiviteten och att säkerställa en effektiv brottsbekämpning.

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.

3.1.5 Rättslig styrning och tillsyn

Under 2014 har det rättsliga tillsyns- och utvecklingsarbetet stärkts. Ett särskilt organ – rättsligt forum – inrättades under året. I detta forum ingår företrädare för alla rättsliga nivåer inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, och här hanteras planerings- och verksamhetsfrågor, men också frågor om hur den rättsliga tillsyns- och utvecklingsverksamheten kan utvecklas. Det handlar t.ex. om hur de rättsliga styrdokumenterna (föreskrifter, riktlinjer osv.) kan få ökat genomslag.

Allt mer uppmärksamhet har riktats mot de problem som uppstår som en följd av det ökade antalet mycket omfattande brottmål. Med fleråriga utredningstider och domstolsprocesser som pågår i åtskilliga månader följer en rad svårbemästrade frågor om bl.a. rättssäkerhet och proportionalitet. Långa frihetsberövanden är inte ovanliga. Myndigheten har samlat frågor som rör denna problematik i ett särskilt program, med uppgift att samordna de delar av myndighetens arbete som tar sikte på dessa frågor, och föreslå tillkommande åtgärder. Programmet ska bedrivas i samklang med det arbete som sker på andra håll, bl.a. i domstolsväsendet.

Myndigheten har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågor om restriktioner för frihetsberövade och långa häktningstider, och det arbetet kommer att fortsätta med hög prioritet under de närmaste åren. Nya riktlinjer och annat beslutsstöd har tagits fram, och genomförandet kommer att följas upp för att säkerställa att åtgärderna ger den avsedda effekten, att restriktionsanvändningen och häktningstiderna minskas. Vid behov kommer ytterligare åtgärder att vidtas.

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.

Det är angeläget att allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten är högt. Tillsynsverksamheten behöver fortsatt utvecklas bl.a. för att myndigheten ska bli bättre på att själv upptäcka fel och brister i verksamheten.

3.2 Åtgärder för utveckling av organisation, IT och informationssäkerhet

Regeringen och olika myndigheter ställer genom lagstiftning, föreskrifter och uppdrag ökade krav på utvecklingen av Åklagarmyndighetens organisation och kompetens på olika områden som ligger utanför kraven på den rent operativa verksamheten. 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), tillämpning av reglerna om offentlig upphandling samt IT-utvecklingen inom ramen för rättsväsendets informationsförsörjning, RIF. Vi måste också ständigt anpassa vår organisation till förändringar i vår närmaste omvärld och även utveckla vår tillgänglighet för att kunna svara mot massmedias krav på öppenhet.

Åklagarmyndigheten har under de senaste åren bedrivit ett genomgripande arbete för att utveckla organisationen och styrningen av hela myndighetens IT-verksamhet. Arbetet med att förstärka IT-verksamheten och informationssäkerhetsarbetet kommer att fortsätta de närmaste åren. En beredskapsorganisation i IT-driften kommer att driftsättas 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 även under 2016 genomförs ett antal investeringar i ett par större systemförändringar inom Åklagarmyndigheten, vilket avser bl.a. myndighetens allmänna diarium samt utveckling av ett nytt system för hemliga tvångsmedel med höga krav på säkerhet och integritetsskydd. Dessa investeringar medför ökade IT-kostnader med helårseffekter som faller ut 2016 och 2017.

Såväl utvecklingen som den kontinuerliga hanteringen av myndighetens IT- och informationssäkerhet kommer att innebära kostnadsökningar. 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 2016 – 2018.

5. Sammanfattning av resursbehovet

Det resurstillskott Åklagarmyndigheten har fått för 2015 innebär att personalstyrkan nu utökas med ett antal åklagare samt att inledda förstärkningar av IT-verksamheten kan fortsätta.

Av avsnitt 3.1 framgår de ökade krav som medför 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. Härutöver finns behov av ytterligare tillskott för en fortsatt utveckling av IT-verksamheten, se avsnitt 3.2. Åklagarmyndighetens bedömning är att kostnadsökningarna inklusive pris och löneomräkning sammantaget kan beräknas till 61 miljoner kronor 2016 och ytterligare 42 miljoner kronor 2017 och 40 miljoner kronor 2018.

Kostnadsökningarna fram till 2018 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 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.

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 över flera år säkras vi även kapaciteten när det gäller grundutbildning och handledningsresurser. För att åstadkomma en jämn kostnadsutveckling över åren planerar Åklagarmyndigheten att föra över anslagssparande från 2016 och 2017 till 2018. Anslagssparande på ungefär 30 mnkr för 2016 och 20 mnkr för 2017 beräknas. Härigenom bedöms att verksamheten även 2018 ska kunna bedrivas på ungefär samma nivå som för 2017. I beräkningen för 2018 ryms inga tillkommande satsningar eller oförutsedda utgifter och viss återhållsamhet med ersättningsrekryteringar kan bli

nödvändig. Det planerade anslagssparandet ligger väl inom den gräns som myndigheten får föra över till följande budgetår. Tabellen nedan visar Åklagarmyndighetens yrkanden i förhållande till bedömda kostnadsnivåer för respektive år samt beräknat anslagssparande.

Åklagarmyndighetens yrkande jämfört med 2015	2015	2016	2017	2018
Ingående balans	-6 000	-29 000	-33 000	-19 000
Beräknad kostnadsnivå	1 373 000	1 434 000	1 476 000	1 516 000
Anslagssparande	29 000	33 000	19 000	0
Yrkat budgetbehov	1 396 000	1 438 000	1 462 000	1 497 000

6. Förslag till finansiering

Åklagarmyndigheten föreslår följande finansiering för åren 2016–2018 i 2015 års prisnivå. Förslaget utgår i huvudsak från de planeringsramar som aviserats i budgetpropositionen. Den sammantagna utvecklingen av anslagsnivån från 2015 till 2018 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)	2014 Utfall	2015 Prognos	2016 Beräknat	2017 Beräknat	2018 Beräknat
Anslag					
Utgiftsområde 4, anslag 1:3					
Åklagarmyndigheten	1 309 913	1 396 000	1 438 000	1 462 000	1 497 000
Utgiftsområde 7, anslag 1:1					
Biståndsverksamhet ap 44	1 861	3 300	4 000	4 000	4 000
Avgiftsinkomster som disponeras	17 141	16 000	16 000	16 000	16 000
Övriga inkomster som disponeras	4 053	5 000	5 000	5 000	5 000
Summa intäkter	1 332 968	1 420 300	1 463 000	1 487 000	1 522 000

Investeringar i anläggningstillgångar

För perioden beräknas fortsatta investeringar och återinvesteringar i en förstärkt IT-infrastruktur, bland annat som ett led i informationssäkerhetsarbetet. Ett nytt IT-system för hemliga tvångsmedel och ett nytt allmänt diarium utvecklas under 2015. Investeringsbeloppen i nedanstående tabell inkluderar även löpande återanskaffningar.

I tabellen nedan anges Åklagarmyndighetens totala investeringsbehov i anläggningstillgångar.

Lån i riksgäldskontoret (tkr)

Utgiftsområde 4, anslag 4:3	2015 prognos	2016 beräknat	2017 beräknat	2018 beräknat
IB lån i Riksgäldskontoret	110 000	114 000	108 000	106 000
Beräknad nyupplåning	46 000	38 000	38 000	38 000
varav för investering i immateriella tillgångar	16 000	10 000	10 000	10 000
Beräknad amortering	42 000	44 000	40 000	40 000
UB lån i Riksgäldskontoret	114 000	108 000	106 000	104 000
Beslutad/Föreslagen låneram	130 000	130 000	130 000	130 000
Beräknad ränteutgift	560	1 110	2 140	3 150
Ränteantagande för nyupplåning	0,50%	1,00%	2,00%	3,00%
Finansiering av räntor och amorteringar				
Utgiftsområde 4, anslag 1:3 Åklagarmyndigheten	42 560	45 110	42 140	43 150

7. Övriga villkor

Räntekontokredit

Räntekontokrediten föreslås för budgetåren 2016–2018 vara 10 procent av anslaget.

Anslagskredit

Anslagskrediten föreslås för budgetåren 2016–2018 vara 3 procent av anslaget.

Låneram

Låneramen föreslås för budgetåren 2016–2018 uppgå till 130 000 tkr.

Sändlista

Justitiedepartementet
Ekonomistyrningsverket
Finansdepartementet
Riksdagens utredningstjänst
Riksrevisionen
Statskontoret