



Åklagarmyndighetens budgetunderlag för räkenskapsåren 2020–2022

Sammanfattning av Åklagarmyndighetens yrkanden

- Ramanslaget 1:3 Åklagarmyndigheten ska i 2019 års prisnivå uppgå till 1 666 miljoner kronor för 2020, 1 747 miljoner kronor för 2021 och 1 788 miljoner kronor för 2022.
- Anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 44 Internationell civil krishantering ska uppgå till 8,5 miljoner kronor vardera för åren 2020–2022.
- Låneramen för 2020-2022 ska uppgå till 130 miljoner kronor.
- Anslagskrediten ska vara 3 procent av anslaget.
- Räntekontokrediten i Riksgäldskontoret ska vara 5 procent av anslaget.

Åklagarmyndigheten föreslår följande finansiering för åren 2020–2022, exklusive pris- och löneomräkning.

Översikt över verksamhetens finansiering (tkr)

Finansiering (tkr)	2018 Utfall	2019 Prognos	2020 Beräknat	2021 Beräknat	2022 Beräknat
Anslag					
Utgiftsområde 4, anslag 1:3					
Åklagarmyndigheten	1 506 066	1 610 000	1 666 000	1 747 000	1 788 000
Utgiftsområde 7, anslag 1:1					
Biståndsverksamhet ap. 44	6 324	8 500	8 500	8 500	8 500
Avgiftsinkomster som disponeras	27 270	30 000	30 000	30 000	30 000
Övriga inkomster som disponeras	5 096	5 000	5 000	5 000	5 000
Summa intäkter	1 544 756	1 653 500	1 709 500	1 790 500	1 831 500

Inledning

Mot bakgrund av att aviserade anslagsnivåer för 2019 var för låga för att kunna upprätthålla bemanningen genomfördes 2018 besparingar och myndigheten var restriktiv med att ersätta medarbetare som slutat. Vid årsskiftet 2017/2018 var det totala antalet anställda 1 423, varav åklagare 962. Vid utgången av 2018 var antalet anställda 1 402 och antalet åklagare hade minskat till 948. Revisorer anställda av myndigheten har bidragit till goda resultat för arbetet med brottutbytesfrågor. Under 2018 var det dock flera revisorer som inte kunde få förlängd anställning i myndigheten mot bakgrund av det osäkra budgetläget. Besparingarna gjordes även inom it-området vilket innebar att flera nödvändiga projekt fick skjutas på framtiden.

Anslagssparandet från 2018 uppgår till 25 miljoner kronor. Överskottet 2018 kan främst hänföras till besparingsåtgärderna och även till följd av att flera chefstjänster varit vakanta under delar av året samt att premierna för Statens avtalsförsäkringar visat sig bli väsentligt lägre än vad SPV angav i prognos för 2018.

För 2019 har riksdagen tilldelat Åklagarmyndigheten ett anslag om 1 610 mnkr. I betänkandet från Justitieutskottet (2018/19:JuU1) motiveras höjningen med att det är av stor betydelse att myndigheten ges långsiktiga förutsättningar att anställa fler medarbetare. Anslaget för 2019 ger förutsättningar för att kunna återbesätta vakanta tjänster, återuppta satsningen på revisorer, genomföra vissa av de uppskjutna it-projekten och kunna delta mer aktivt i RIF-samarbetet. Det ger även förutsättningar för att öka bemanningen i den operativa verksamheten.

Anslagsbehov för anslag 1:3 Åklagarmyndigheten

1 050 åklagare senast 2022

Den stora satsningen på Polismyndigheten med målet om 10 000 fler anställda inom polisen till 2024 innebär att inflödet av brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten kommer att fortsätta öka. Från 2017 till 2018 ökade antalet brottsmisstankar som kom in till Åklagarmyndigheten med tre procent. I den gemensamma prognosrapport som rättsväsendets myndigheter lämnar i samband med budgetunderlagen bedöms inflödet av brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten öka med sammanlagt 13 procent under perioden 2019–2022.

Den satsning som görs på Polismyndigheten måste, för att få effekt, följas av förstärkningar av Åklagarmyndigheten. Vid ett antagande om att antalet utredare hos Polismyndigheten kommer att öka proportionellt i förhållande till antalet anställda hos samma myndighet kommer antalet utredare att öka med cirka 30 procent. För att behålla nuvarande proportioner mellan antalet utredare och antalet åklagare skulle det behövas en motsvarande ökning av antalet åklagare.

Åklagarmyndigheten kan högst utbilda 75 åklagaraspiranter per år. Ungefär 40-50 av dessa är rekryteringar för att ersätta pensionsavgångar eller åklagare som slutar av andra skäl, vilket innebär att antalet åklagare endast kan öka med 25-35 per år beroende på personalomsättningen. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att antalet åklagare måste öka med åtminstone 100 senast till 2022. Rekryteringar för att öka antalet har inletts redan under 2019.

Satsningen på polisen innebär utöver ett ökat inflöde även merarbete för åklagare. Åklagare handleder i stor utsträckning de många nya polisanställda som inte tidigare har arbetat med brottsutredningar. Oerfarna utredare kräver fler och mer detaljerade anvisningar för utredningsarbetet än erfarna. Detta innebär att åklagare måste lägga ner mer tid i varje enskilt ärende.

Polisens utredningsresurser är en mycket viktig faktor som påverkar åklagarnas arbete, men även annan utveckling kräver allt större insatser av åklagare.

Åklagarmyndigheten hanterar en *alltmer komplex och svårutredd brottslighet* som är både resurs- och tidskrävande att utreda och lagföra.

- Förundersökningar har i många ärenden blivit större och mer resurser går åt till svårutredda brott som grova våldsbrott och våldtäkter, internationell och organiserad brottslighet, it-relaterade brott, korruptionsbrott och immaterialrättsbrott.
- Digitaliseringen har medfört att mängden bevis har ökat i allt fler ärenden. Det digitala materialet kan vara omfattande, t.ex. tusentals meddelanden i en mobiltelefon, och det tar tid att gå igenom för att säkerställa tillräcklig bevisning.
- En betydande andel ärenden kräver internationell samverkan. Som exempel kan nämnas inhämtande av uppgifter som finns på servrar utomlands, t.ex. ett Facebook-konto, vilket i varje enskilt fall kräver internationell rättslig hjälp eller annan samverkan.
- Fler mål förekommer där man dubblar åklagare för att klara uthållighet i omfattande mål eller av säkerhetsskäl. I vissa mål förekommer fler än två åklagare.

En viktig del i bekämpningen av organiserad brottslighet är att minska vinsterna av brott. Åklagarnas och revisorernas systematiska arbete med brottsutbytesfrågor är tidskrävande men har gett goda resultat. Under 2018 har yrkanden om förverkande av utbyte av brott eller brottslig verksamhet registrerats i 800 ärenden, vilket är en ökning med över 30 procent sedan 2017 och över 50 procent jämfört med 2016. Satsningen ger medel till staten samtidigt som kriminella och deras organisationer får minskade möjligheter att omsätta brottsutbyte i ny kriminalitet. Även om det är ett resurs- och tidskrävande arbete är det angeläget att fortsätta att utveckla arbetet med brottsutbyte eftersom det visat sig framgångsrikt i brottsbekämpningen.

Ett mått som indikerar att åklagare behöver lägga mer tid på utredningen i respektive ärende är antalet tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. 2017 var antalet tillstånd 4 465 vilket motsvarar en ökning med drygt 1 000 tillstånd jämfört med år 2016. Hanteringen av hemliga tvångsmedel är tidskrävande. För varje tillstånd måste åklagaren upprätta och lämna in ansökan om tillstånd till tingsrätten, infinna sig i rätten för sammanträde samt hantera underrättelser.

Ett annat mått som belyser åklagarens arbetsbörda är antal häktade. Antalet häktade med restriktioner har ökat med 4-5 procent per år sedan 2016. Restriktioner innebär utöver arbete med häktningsframställan och häktningsförhandling även ytterligare ansvar för bland annat löpande prövning av restriktionerna och beslut om eventuella undantag.

Det går inte heller att bortse från 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.

En generell utveckling är att i situationer där en annan del i rättskedjan rimligen borde vara ansvarig åläggs istället åklagaren ett ansvar. Tillkommande uppgifter behöver många gånger utföras på jourtid och även önskvärd utveckling som utökade möjligheter till häktning innebär en ökad arbetsmängd kring respektive ärende. Detta förändrar åklagarrollen och tynger arbetsmiljön. Åklagarna måste också sätta sig in i förändringarna för att kunna omsätta nya lagbestämmelser i praktiken. För att öka genomslaget är det nödvändigt med metodutveckling, utbildning och i vissa fall anpassningar av åklagarnas it-stöd.

Här redovisas några av de lagändringar som ökar arbetsbördan för åklagare, t.ex. genom utökning av området för kriminalisering, fler häktade och en ökning av antalet hemliga tvångsmedel:

- De ändrade reglerna för målsägandebiträde som innebär att målsägandebiträde som regel inte förordnas i hovrätten vilket bland annat innebär att åklagare för målsägandens skadeståndstalan.
- Skärpta straff för innehav av skjutvapen och explosiva varor.
- Ändringar i sexualbrottslagstiftningen.
- Ett förstärkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten.
- Den omreglerade spelmarknaden.
- Nya straffrättsliga regler om olaga identitetsanvändning.
- Förslaget om att åklagare tillfälligt och vid vissa tillfällen ska kunna förordna en offentlig försvarare.

För att möta de omfattande satsningarna på polisen och övrig utveckling som påverkar åklagarnas arbetsbelastning är det nödvändigt att öka antalet åklagare. Åklagarmyndigheten rekryterar även åklagare för att möta behov vid Ekobrottsmyndigheten. Eftersom det inte är praktiskt möjligt att rekrytera och utbilda mer än ett begränsat antal åklagare per år måste utökningen pågå under flera år. Det tar ungefär tre år från det att en ny åklagaraspirant rekryteras till dess att personen genomgått nödvändig utbildning och blivit fullt behörig. Ytterligare flera års erfarenhet krävs för att åklagaren ska kunna hantera de svåraste ärendena.

Vår bedömning är att antalet åklagare åtminstone måste vara 1 050 senast 2022. Utöver de direkta kostnaderna för en ökning av antalet åklagare ökar även kostnaderna för administrativ personal och förvaltningskostnader.

Förstärkt it-utvecklingsverksamhet

Utveckling av it-stöd är en förutsättning för en effektivare verksamhet inom Åklagarmyndigheten, och i hela rättskedjan genom insatser inom RIF-arbetet. För att kunna bedriva nödvändigt it-utvecklingsarbete krävs en betydande förstärkning under de närmaste tre åren. Förstärkningen är nödvändig främst av följande skäl:

- Som nämnts tidigare är Åklagarmyndighetens arbete med brottutbytesfrågor en viktig del i bekämpningen av organiserad brottslighet. För att kunna följa upp detta systematiskt krävs ett omfattande it-utvecklingsarbete.
- Åklagarmyndigheten äger och förvaltar själva omfattande it-system för åklagarnas ärendehantering. För att minska sårbarheten måste antalet medarbetare som är väl insatta i systemen bli fler.
- En omfattande digitaliserad verksamhet ökar efterfrågan på kvalificerad support som måste kunna lämnas till åklagarna.
- För att kunna delta i åtaganden inom EU (inklusive e-Evidence) och RIF utan att det kraftigt påverkar myndighetens egna utvecklingsprojekt.
- Åklagarmyndighetens verksamhet kräver en hög säkerhetsnivå vilket gör att all systemutveckling numera även innehåller omfattande säkerhetsarbeten och detta kräver en utökad utvecklingskapacitet.

Kompetens om våra egna system måste alltid finnas hos myndighetens personal, men i dagens konkurrens om it-utvecklingsresurser är det inte möjligt att planera för en sådan verksamhet som helt bygger på egna resurser.

Konsultstöd kommer därför fortsatt att vara nödvändigt. Utökningen av personella resurser för it-verksamheten består därför delvis av anställd personal och delvis av konsulter.

Effektiviseringar

För att minska kostnaderna i verksamheten pågår effektiviseringar kontinuerligt. Exempelvis har Åklagarmyndigheten skapat särskilda organisationer för att snabbt hantera trafikbrott och andra enkla ärenden. Bekämpningen av internationell och organiserad brottslighet har samlats i en riks-enhet, vilket ger förutsättningar för en effektivare verksamhet, minskad sårbarhet och ökad enhetlighet vid handläggning av dessa ärenden.

Åklagare deltar i ökande omfattning i domstolsförhandlingar via videolänk. Allt fler barnahus har också utrustats med teknisk utrustning för att göra det möjligt att närvara vid förhör på distans. En kontinuerlig utveckling av it-stödet bidrar till en effektivare verksamhet.

Anslagsbehov per år

För att *bibehålla verksamheten* på den nivå som byggs upp under 2019 behöver ÅM en ökning av anslaget med 50 mnkr per år inklusive pris- och löneomräkning. De ökade kostnaderna avser lönerevision, indexuppräknings av hyror, säkerhets- och andra anpassningar av lokalerna samt övriga driftkostnader. Därtill kommer helårseffekter av rekryteringen under 2019 samt den stegvisa höjningen av åklagarnas löner under utbildningen.

För att utöka antalet åklagare ytterligare under 2020 och 2021 till 1 050 åklagare behöver anslaget utökas ytterligare. En ökning av antalet åklagare innebär också ett behov av att utöka den administrativa personalen i verksamhetens stödfunktioner. Därtill kommer behov av en förstärkt bemanning i it-verksamheten. Den utökade rekryteringen av åklagare medför även mindre kostnadsökningar för utbildning, lokaler och övriga driftkostnader.

Sammantaget behöver Åklagarmyndigheten anslagsökningar med 76 mnkr år 2020, 101 mnkr år 2021 och 61 mnkr år 2022. Kostnaderna år 2020 finansieras delvis av ett beräknat anslagssparande från 2019.

Tabellen visar hur kostnaderna inklusive pris- och löneomräkning beräknats för vart och ett av åren. Pris- och löneomräkningen som beräknas uppgå till 20 mnkr per år ingår inte i tabellen över verksamhetens finansiering på första sidan.

	2019	2020	2021	2022
Kostnader 2019 års nivå	1 610 000	1 610 000	1 610 000	1 610 000
Kostnadsökning oförändrad verksamhet		50 000	100 000	150 000
Delsumma bibehållen verksamhet	1 610 000	1 660 000	1 710 000	1 760 000
Utökad rekrytering till 1050 åklagare		29 000	55 000	66 000
Utökad it-utvecklingsverksamhet		20 000	19 000	18 000
Ökade kostnader utbildning, lokaler m.m.		2 000	3 000	4 000
Anslagssparande		-25 000	0	0
Totalt anslagsbehov inkl PLO	1 610 000	1 686 000	1 787 000	1 848 000

Konsekvenser av uteblivna anslagsökningar

En fortsatt jämn ökning av anslaget enligt begärda medel är nödvändig för att kunna uppnå och behålla 1 050 åklagare, så att Åklagarmyndigheten inte ska bli en flaskhals i rättskedjan.

Brist på åklagarresurser innebär att stödet till polisen blir mindre omfattande vilket försämrar möjligheterna för att tillskotten till Polismyndigheten ska ge full effekt när det gäller utredningsverksamheten.

Utan möjlighet att långsiktigt bygga upp kompetensen och utöka antalet åklagare finns stora risker för försämrad arbetsmiljö vilket även påverkar myndighetens attraktivitet som arbetsgivare. Detta kan påverka befintlig personal men också försvåra framtida rekryteringar. Det bör också betonas att en hög personalomsättning påverkar arbetsbördan för medarbetarna. En åklagare som slutar ersätts med en aspirant och erfarna medarbetare behöver stödja den nyanställda aspiranten under utbildningstiden. Vidare tar det tid innan en ny kammaråklagare kan hantera de svårare ärendena.

Lägre anslag än begärt innebär också att it-verksamheten återigen behöver dras ned, vilket får stora effekter på nödvändiga utvecklingsprojekt och även effekter hos flera andra RIF-myndigheter då dessa behöver stöd av Åklagarmyndighetens it-avdelning för att realisera åtaganden i RIF.

Anslagsbehov för anslag 1:1 Biståndsverksamhet

Åklagarmyndigheten har ett anslag för internationell civil krishantering inom anslag 1:1 för biståndsverksamheten. Med den ökning av anslaget som myndigheten erhållit de senaste åren ges ökade förutsättningar att möta den ambitionsnivå som finns avseende internationell civil krishantering inom Sverige, EU och FN. Storleken på den del av anslaget som avser förvaltningskostnader och insatsnära verksamhet ger Åklagarmyndigheten förbättrade möjligheter att arbeta långsiktigt.

Det förutses därför inga större förändringar i myndighetens behov under åren 2020–2022.

Investeringar i anläggningstillgångar

För perioden planeras fortsatta investeringar avseende it-verksamheten och informationssäkerhetsarbetet. Investeringar avseende lokalanpassningar ökar till följd av fortsatt genomgång av lokalsäkerheten inom myndigheten samt i samband med att personalstyrkan växer.

Nyinvesteringar i möbler och kontorsutrustning görs fortlöpande i samband med lokalanpassningar eller byte av lokaler. Investeringsbeloppen i nedanstående tabell inkluderar även löpande återanskaffningar.

I tabellerna nedan anges Åklagarmyndighetens totala investeringsbehov i anläggningstillgångar. Planerade investeringar, inklusive planerad finansiering, rapporteras även via informationssystemet Hermes.

Verksamhetsinvesteringar

(tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
Immateriella investeringar					
Datasystem, rättigheter m.m.	952	3 000	6 000	4 000	4 000
Materiella investeringar					
Maskiner, inventarier och installationer m.m.	12 875	45 820	33 500	34 000	24 400
Byggnader, mark och annan fast egendom					
Övriga verksamhetsinvesteringar	8 902	6 000	6 000	6 000	6 000
Summa verksamhetsinvesteringar	22 729	54 820	45 500	44 000	34 400
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)	22 729	54 820	45 500	44 000	34 400
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Anslag (efter medgivande av regeringen)					
Summa finansiering	22 729	54 820	45 500	44 000	34 400

Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar

(tkr)	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret	101 758	83 712	99 814	102 812	101 818
Nyupplåning (+)	19 141	54 820	45 500	44 000	34 400
Amorteringar (-)	-37 187	-38 718	-42 502	-44 994	-40 871
UB lån i Riksgäldskontoret	83 712	99 814	102 812	101 818	95 347
Beslutad/föreslagen låneram	140 000	140 000	130 000	130 000	130 000
Ränteutgifter	-500	-250	0	250	500
Finansiering av räntor och avskrivningar					
Utgiftsområde 4 anslag 1:3	36 687	38 468	42 502	45 244	41 371
Övrig finansiering					

Övriga villkor*Räntekontokredit*

Räntekontokrediten föreslås för budgetåren 2020–2022 vara 5 procent av anslaget.

Anslagskredit

Anslagskrediten föreslås för budgetåren 2020–2022 vara 3 procent av anslaget.

Låneram

Låneramen föreslås för budgetåren 2020–2022 uppgå till 130 000 tkr.