

RIKSÅKLAGARÄMBETETS VERKSAMHET

Åklagarverksamheten och åklagarväsendet har under 1990-talet berörts av många både organisatoriska och till verksamhetens innehåll anknutna reformer. Dessa reformer har haft beröringspunkter med reformen av den statliga lokalförvaltningen dvs. häradsreformen och förnyandet av lagstiftningen om rättegångsförfarandet. Riksåklagarämbetet inledde sin verksamhet 1.12.1997 som landets högsta åklagarmyndighet. Utöver denna ställning är Riksåklagarämbetet central förvaltningsmyndighet för de allmänna åklagarna och svarar därigenom också för resultatstyrningen av åklagarväsendet.

Målet för revisionen var att utvärdera effekterna av Riksåklagarämbetets verksamhet på de lokala åklagarenheternas plan. Det problematiska i Riksåklagarämbetets verksamhet är, hur uppgifterna som både högsta åklagare och som central förvaltningsmyndighet skall kunna förenas i ledningen och styrningen av ett lokalt åklagarväsen som i sin åtalsverksamhet bedriver en självständig och oavhängig åtalsprövning. Målet var också att klargöra, på vilket sätt Riksåklagarämbetet har lyckats med att tillämpa tvåstegsmodellen i åklagarväsendets förvaltning och med att lösa där eventuellt uppkomna problem. Under Riksåklagarämbetet lyder 76, från början av år 2003 73, lokala åklagarenheter.

Vid revisionen klarlades också justitieministeriets roll i styrningen av åklagarväsendet och i resultatstyrningsrelationerna mellan ministeriet och Riksåklagarämbetet, samt problem som eventuellt yppat sig i dessa relationer.

Revisionen hänförde sig till tidsperioden januari 2002 - mars 2003. Vid revisionen genomfördes en omfattande, till alla ledande häradsåklagare utsänd skriftlig enkät, i syfte att få en bild av effekterna av Riksåklagarämbetets verksamhet ute på fältet. Därtill gjordes vid revisionen en statistisk analys av från Riksåklagarämbetet erhållen statistik gällande åklagarväsendet, som avsåg att klargöra på vilket sätt

åklagarenhetens storlek inverkar på åklagarväsendets ekonomi och resultat samt på handläggningstiderna.

Resultatstyrningen av åklagarväsendet hämmas av det inom statsförvaltningen allmänt förekommande fenomenet, att styrningssystemet inte uppfattas som reellt på det lokala planet. Cheferna för åklagarenheterna har delvis av denna orsak inte ännu som helhet tillägnat sig grundprinciperna för resultatstyrningen. Också de ledande häradsåklagarnas ställning som resultatledare i respektive enhet är delvis oklar. Tillägnandet av resultatstyrningen på det lokala planet försvåras av att varken de lokala cheferna eller Riksåklagarämbetet har reella möjligheter att inverka på enheternas personalstyrka och -fördelning. Personalutgifterna utgör 80 procent av åklagarväsendets totalutgifter, och de spelar således en betydande roll då man granskar de lönsamhets- och produktivitetsmål som utgör resultatmål för åklagarväsendet, dvs. omkostnaderna per avgörande och antalet avgöranden per årsverke. Behovet av att inverka på personalens styrka och fördelning mellan olika enheter och olika yrkesgrupper är således uppenbar. På basis av revisionen vore det sålunda motiverat att, åtminstone i fråga om åklagarväsendet, från resultatutfallets synpunkt omvärdera ändamålsenligheten för det på justitieministeriets förvaltningsområde fattade principbeslutet om uppsägningar och omplaceringar av personal. Enligt beslutet skall uppsägningar eller omplaceringar inte genomföras på förvaltningsområdet utan samtycke. Möjligheterna till omläggning av personalresurserna bör emellertid utnyttjas effektivt i samband med tillsättandet av tidsbestämda och vakantblivande tjänster.

Tillförlitlig och jämförbar information om de lokala åklagarenheternas arbetsmängder är av nöden, för att personalresurserna skall kunna fördelas ändamålsenligt på olika enheter. Detta behövs senast när de stora åldersklasserna avgår med pension. För att möjliggöra detta borde Riksåklagarämbetet sörja för att åklagarväsendets resultatstyrningsprojekt framskrider och justitieministeriet borde ge sitt stöd till att behövlig informationsteknisk utrustning kan tas i bruk.

På basis av den statistiska analysen av resultatdata inverkar inte åklagarenhetens storlek, dvs. antalet åklagare eller byråpersonal, vare sig i den ena eller den andra riktningen på lönsamhetstalet. Också i fråga om produktivitetstalet var situationen den samma. Analysen gav visserligen antydningar om att först en tillräckligt stor enhet, dvs. med över 20 åklagare, vore effektivare än andra mätt med produktivitetstalen. Uppgifter om de faktiska handläggningstiderna fanns att tillgå endast för år 2001. Det var därför möjligt att statistiskt analysera endast målsättningarna för de skilda åren. Emedan i dessa inte hade gjorts just några som helst ändringar efter år 1999, borde Riksåklagarämbetet klargöra, huruvida den nuvarande tiden för åtalsprövning är en reell och tillräcklig mätare på verksamheten.

Riksåklagarämbetet har på många sätt gått in för att lindra de olägenheter som beror på tvåstegsmodellen i förvaltningen och de lokala enheternas ringa storlek. Dessa åtgärder anser revisionsverket i princip vara lyckade. I synnerhet samarbetet mellan åklagarenheterna och utvecklandet av detta erbjuder effektiva möjligheter i detta avseende. På förslag av Riksåklagarämbetet har justitieministeriet också utfärdat en ny bestämmelse om samarbete inom åklagaruppgifterna. Bestämmelsen trädde i kraft 1.1.2003, och enligt den indelades landet i 16 samarbetsområden. I sammanhanget har Riksåklagarämbetet utfärdat en ny bestämmelse jämte övriga instruktioner om samarbetets ordnande. Enligt de bestämmelserna som var gällande vid tidpunkten för revisionen var antalet samarbetsområden 27.

Både enkäten till de ledande häradsåklagarna och resultaten av den statistiska analysen visade, att möjligheterna för de samarbetsarrangemang som var gällande vid tidpunkten för revisionen inte hade utnyttjats till fullo. Detta gällde både ordnandet av den praktiska åklagarverksamheten på det lokala planet och ledandet av åklagarväsendet.

Befästandet av samarbetet kräver ett stramare grepp av Riksåklagarämbetet. När de 1.1.2003 inrättade samarbetsområdena inleder sin verksamhet borde Riksåklagarämbetet därför sörja för, att de fördelar samarbetet erbjuder också i praktiken blir utnyttjade till fullo. De nya samarbetsarrangemangen innebär att de regionalt ansvariga riksåklagarna deltar allt mera i utvecklandet och styrningen av samar-

betsområdena samt i den årliga resultatstyrningsprocessen. Detta innebär samtidigt att deras arbetsinsats i betydande omfattning inriktas på att handha Riksåklagarämbetets uppgift som central förvaltningsmyndighet. Riksåklagarämbetet borde noggrant följa med utvecklingen av antalet från samhällssynpunkt viktiga brottmål och handhavandet av åtalsuppdragen gällande dem, vilka alltså ankommer på riksåklagaren, för att en balans skall uppnås i hur resurser används för ämbetets alla uppgifter.

Samarbete och större enheter än vad de nuvarande häradshövdingarnas åklagaravdelningar och häradshövdingämbeten är, kan ge operativa fördelar. Denna uppfattning får stöd också i största delen av svaren på den skriftliga enkäten.

Det är skäl för Riksåklagarämbetet att stärka sitt styrningsgrepp i förhållande till de lokala åklagarenheterna, både i sin uppgift som central förvaltningsmyndighet och i sin resultatstyrning. Den nya indelningen i samsamarbetsområden och de nya instruktionerna och bestämmelserna om deras verksamhet är en uttryck för Riksåklagarämbetets strävanden i denna riktning.

Vid revisionen har fästs uppmärksamhet vid de vid den statistiska analysen framkomna skillnaderna i andelen för beslut att inte väcka åtal vid olika åklagarenheter. Riksåklagarämbetet har också meddelat, att det har inlett ett arbete i syfte att utreda dessa skillnader och orsakerna till dem. Revisionsverket anser utredningen vara viktig med tanke på ett jämbördigt bemötande av medborgarna, enhetlighet i åklagarnas verksamhet samt för möjliggörande av en rättvis jämförelse mellan åklagarenheterna.

Problem och brister i åklagarväsendets statistikproduktion har gjort det svårare för Riksåklagarämbetet att handha sina uppgifter som central förvaltningsmyndighet och högsta åklagare. I synnerhet sådana statistiska och jämförande data som är behövliga för tryggandet av ett jämbördigt bemötande av medborgarna har inte ännu funnits, eller de har inte utnyttjats tillräckligt. Förbättringar i detta avseende kan uppnås med samfälliga åtgärder av justitieministeriet och Riksåklagarämbetet.

Styrningsrelationen mellan justitieministeriet och Riksåklagarämbetet har präglats av en viss obestämdhet. Full

klarhet om området och formerna för justitieministeriets styrning har saknats. På basis av revisionen finns det ett behov av att klargöra styrningsrelationen, vilket bägge parter är medvetna om. Det är i synnerhet fråga om innehållet i justitieministeriets kriminalpolitiska styrning. Revisionen gav också antydningar om behovet av att utveckla samarbetet mellan ministeriet och Riksåklagarämbetet.