



Riksrevisionens styrelses redogörelse om statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte* (RiR 2010:26).

Riksrevisionen visar i granskningen att det finns brister i delar av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet. Därmed blir de samlade insatserna inte effektiva och utfallet av insatserna relativt blygsamt. Detta kan enligt Riksrevisionen leda till att riksdagens förväntningar om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Riksrevisionen bedömer att regeringen och myndigheterna behöver vidta ytterligare åtgärder för att åstadkomma en helhetssyn i det system som statens insatser mot vinning av brottslighet utgör, även om förbättringar fortlöpande har genomförts. Myndigheterna bör också utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut, vilket inte sker i dag.

Styrelsen vill understryka att de möjligheter som finns att minska incitamenten att begå brott måste användas så effektivt som möjligt. Styrelsen anser därför att regeringen bör utveckla styrningen och uppföljningen av insatserna mot vinning av brottslighet för att öka den brottsförebyggande effekten. Styrelsen anser vidare att tillämpningen av sekretessreglerna mellan myndigheterna bör ses över i syfte att klargöra vilka möjligheter till information reglerna ger. Mot bakgrund vad som framkommit om tillämpningen av insatserna mot vinning av brottslighet, anser styrelsen också att regeringen bör överväga att genomföra en bredare översyn av det regelverk som styr insatserna. Syftet bör vara att undanröja de eventuella hinder som kan finnas för myndigheternas möjligheter att samarbeta för att nå ett högre utbyte av sina insatser.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Inledning.....	4
Granskningens omfattning och revisionsfrågor	5
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	6
Myndigheternas genomförande, planering och uppföljning	6
Regeringens styrning	11
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Rekommendationer till regeringen	13
Rekommendationer till myndigheterna.....	14
Styrelsens överväganden	16

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 december

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Emma Henriksson

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), David Lång (SD), Per Rosengren (V), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M) och Mats Gerdau (M).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte* (RiR 2010:26). Rapporten publicerades i december 2010.

Inledning

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Kriminalpolitiken ska minska brottsligheten och öka människors trygghet. Inom rättsväsendets verksamhet *utredning och lagföring* ska fler brott klaras upp. Målet för utgiftsområdet Skatt, tull och exekution är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle och näringsliv samt motverka brottslighet.

Både i Sverige och internationellt har det under de senaste åren inom brottsbekämpningen vuxit fram en inriktning som innebär att myndigheterna i samband med att man klarar upp brott också ska arbeta mot vinning av brottslighet. Vissa verktyg för detta arbete har tillkommit eller kompletterats som ett resultat av Sveriges genomförande av EG-lagstiftning.¹ Insatser mot vinning av brottslighet genomförs också inom ramen för beskattnings- och tullförfarandet.

De insatser som granskats av Riksrevisionen bygger på att staten ”tar” tillgångar från personer med anknytning till brottslighet. Insatserna sker i samband med lagföring (utredning eller beivrande av brott), beskattnings- och tullförfaranden samt exekutiva åtgärder. Det förutsätter i princip att tillgångar kartläggs, att fordringar fastställs samt att tillgångar säkras och slutligen mäts ut för att betala fordringar. Systemet omfattar såväl centrala delar av rättsväsendet som aktörerna inom utgiftsområdet Skatt, tull och exekution. Eftersom det är fråga om flera olika verktyg och ett stort antal statliga aktörer, krävs en helhetssyn för att systemet ska fungera.

Statens insatser mot vinning av brottslighet i samband med lagföring, beskattnings- och tullförfaranden samt exekutiva åtgärder bygger på följande delar: Antingen ser staten till att personer med anknytning till brottslighet förlorar äganderätten till eller rätten att inneha vissa bestämda saker.² Staten kan också fastställa fordringar på sådana personer, varefter Kronofogdemyndigheten gör en utmätning av tillgångar för att sådana fordringar ska kunna betalas. I granskningen benämns dessa två slags åtgärder för att ”ta” tillgångar från personer med anknytning till brottslighet. De fordringar som är aktuella i

¹ Till exempel har de svenska reglerna om så kallat utvidgat förverkande tillkommit, och reglerna om förverkande i övrigt kompletterats, med anledning av Sveriges genomförande av rådets rambeslut 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott.

² Även råddigheten kan förklaras förverkad.

granskningen är värdeförverkande, brottskadestånd och företagsbot. De kan fastställas i samband med lagföring. Värdeförverkande och företagsbot är straffrättsliga sanktioner, medan brottskadestånd är en ersättning för skada som brottsoffer lidit på grund av brott. Dessutom är fordringar som avser skatt och tull aktuella i granskningen. De kan fastställas i samband med beskattnings- och tullförfaranden. Om det finns risk för att tillgångar som ska användas för att betala fordringen göms undan före utmätningen, kan tillgångarna säkras genom kvarstad (för fordringar som fastställs i samband med lagföring) eller betalningssäkring (för fordringar som fastställs i samband med beskattnings- och tullförfaranden). Kvarstad beslutas av domstolen och avser utpekad egendom som anses täcka en fordran vid en kommande utmätning. Beslut om betalningssäkring meddelas av en allmän förvaltningsdomstol och verkställs av Kronofogdemyndigheten efter Skatteverkets eller Tullverkets ansökan.

Syftet med lagstiftningen om förverkande av brottsvinster är att begränsa vinning av brottslighet. Justitieutskottet har uttalat att incitamenten att begå brott kan minska genom att man ökar rättsväsendets möjligheter att frånta gärningsmännen utbytet av brott i samband med att brott beivras.³ Utskottet har också framhållit att det är angeläget att polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och andra berörda myndigheter vidareutvecklar sina arbetsmetoder för att kunna spåra, förverka och återföra vinningen av brott.

Granskningens omfattning och revisionsfrågor

Riksrevisionen har granskat statens insatser mot vinning av brottslighet. Ett viktigt syfte med statens insatser på området är att öka rättsväsendets möjligheter att ta ifrån personer utbyte av brottslighet och därigenom öka den brottsförebyggande effekten.

Granskningen omfattar statens insatser mot vinning av brottslighet inom följande områden:

- Kartläggning av personers ekonomiska förhållanden i främst underrättelseverksamhet och brottsutredningar men även till viss del i beskattnings- och tullförfaranden.
- Genomförandet av åtgärder för att säkra betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Åtgärderna utgörs av värdeförverkande, skadestånd, företagsbot, skatt och tull. De huvudsakliga verktygen för att säkra betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet är kvarstad och betalningssäkring.

Granskningen omfattar också informationsutbyte mellan myndigheterna inom dessa områden. Granskningens övergripande revisionsfråga är om regeringens och myndigheternas arbete för att begränsa vinning av brottslighet är effektivt. Den övergripande revisionsfrågan delas in i följande två frågor:

³ Bet. 2004/05:JuU31.

- Har regeringen gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att kunna begränsa vinning av brottslighet?
- Planerar och genomför ansvariga myndigheter åtgärder för att begränsa vinning av brottslighet på ett effektivt sätt?

Justitiedepartementet och Finansdepartementet berörs av granskningen. Övriga aktörer som omfattas är Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Följande samverkansorgan omfattas också: Nationella funktionen för brottsutbytesfrågor, Operativa rådet, Nationellt underrättelsecentrum och regionala underrättelsecentrum.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i delar av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet. Därmed blir de samlade insatserna inte effektiva och utfallet relativt blygsamt. Det kan leda till att riksdagens förväntningar om en ökad brottsförebyggande effekt inte kan uppfyllas. Även om regeringen och myndigheterna fortlöpande har genomfört förbättringar i det system som statens insatser mot vinning av brottslighet utgör, bedömer Riksrevisionen att de behöver vidta ytterligare förbättringar för att åstadkomma en helhetssyn. Myndigheterna bör också utnyttja möjligheterna i den befintliga lagstiftningen fullt ut, vilket inte sker i dag.

Myndigheternas genomförande, planering och uppföljning

Riksrevisionens slutsats är att myndigheterna behöver vidta ytterligare åtgärder för att kunna begränsa vinning av brottslighet på ett effektivt sätt.

Det finns förutsättningar att tidigarelägga insatser

En viktig framgångsfaktor i arbetet mot vinning av brottslighet är att insatserna genomförs så tidigt som möjligt. Tidiga insatser är i många fall nödvändiga för att kunna säkerställa att fordringar som fastställs i samband med lagföring (utredning eller beivrande av brott) samt skatte- och tullförfaranden faktiskt betalas. I granskningen har framkommit att samtliga granskade myndigheter genomgående bör tidigarelägga insatserna. Det handlar om att inom såväl kriminalunderrättelsetjänsten som brottsutredningar kartlägga personers ekonomi där det bedöms som nödvändigt. Åklagare bör ge tydliga och tidiga direktiv för när sådana kartläggningar ska göras, vilket förutsätter att de har ett tillräckligt underlag för att kunna ge sådana direktiv.

I granskningen framkommer att det inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet generellt sett saknas tillräcklig kompetens för att man kartlägga personers ekonomiska förhållanden. Riksrevisionen konstaterar att genom att höja denna kompetens kan öka antalet kartläggningar inom kriminalunderrättelsetjänsten av personers ekonomiska förhållanden

och föra vidare fler kartläggningar och annan information om ekonomiska förhållanden till brottsutredningar. Därmed minskar risken för att tidsbrist uppstår i senare led, något som anges vara en viktig orsak till att kartläggningar inte görs i brottsutredningar. Höjd kompetens kan också leda till att man förbättrar möjligheterna att göra så tidiga insatser som möjligt även när kartläggningarna är händelsestyrda, dvs. då de inte är underrättelsestyrda.

I granskningen har det också framkommit brister i kommunikationen mellan brottsutredare och åklagare i fråga om överlämnande av ekonomiska kartläggningar. I granskningen framkommer vidare att det förekommer att brottsutredare kartlägger misstänkta personers ekonomiska förhållanden utan att åklagarna har gett direktiv om det. Eftersom den främsta orsaken till att åklagarna inte använder sådana kartläggningar är att en fordran mot den misstänkte inte beräknas uppkomma, innebär det att brottsutredarnas arbete genomförs i onödan.

Betydande skillnader mellan kvarstad och betalningssäkring

Riksrevisionen visar i granskningen att det ”lönar sig” med tidiga insatser mot vinning av brottslighet. Andelen säkrade belopp i betalningssäkringar är betydligt större än vad Kronofogdemyndigheten driver in i myndighetens samtliga mål. Genom att staten tidigt säkrar tillgångar för betalning av fordringar på personer med anknytning till brottslighet ökar möjligheterna att ”ta pengarna” från dem. Riksrevisionen bedömer att det finns förutsättningar för att öka andelen säkrade belopp i betalningssäkringar ytterligare.

Små möjligheter att uppnå brottsförebyggande effekter genom kvarstad

Riksrevisionens granskning visar att en dubbelt så stor andel av de sökta beloppen säkras genom betalningssäkring jämfört med kvarstad. Det är här fråga om en jämförelse av utfallet mellan ansökningar om verkställighet av domstolarnas beslut om kvarstad respektive betalningssäkring. Under 2008 och 2009 säkrade Kronofogdemyndigheten 44 procent av de sökta beloppen i betalningssäkringar, vilket motsvarar cirka 0,6 miljarder kronor. Under samma period säkrade myndigheten 19 procent av de sökta beloppen i kvarstadsärenden, vilket motsvarar cirka 0,1 miljarder kronor. Eftersom andelen säkrade belopp i kvarstadsärenden är mycket liten, är möjligheterna att uppnå en brottsförebyggande effekt i sin tur mycket små. Riksrevisionen pekar på att detta också innebär en risk för att brottsoffer inte får skadestånd betalda direkt av gärningsmannen eftersom inget eller ett alltför litet belopp säkras. I stället är de i större utsträckning än nödvändigt hänvisade till systemet med brotts-skadeersättning via Brottsoffermyndigheten. Att endast 19 procent av fordringsbeloppen i kvarstadsärendena faktiskt kunnat säkras innebär också ett ökat tryck på effektivitetsförbättringar när det gäller uppgiftslämnande och indrivning beträffande gamla fordringar på personer med anknytning till brottslighet. Detta eftersom obetalda skulder blir restförda hos Kronofogdemyndigheten.

Otillräckligt uppgiftslämnande är en viktig förklaring

Riksrevisionen framhåller att vissa delar av skillnaden i utfall mellan verkställighet av kvarstad och betalningssäkring kan ha naturliga förklaringar. Ett exempel kan vara att de personer vars egendom blir föremål för betalningssäkring skiljer sig från de personer vars egendom blir föremål för kvarstad. Med hänsyn till sådana skillnader är det troligen inte möjligt att uppnå en lika stor andel säkrat belopp i kvarstadsärenden som i betalningssäkringar. Däremot bedömer Riksrevisionen att det är möjligt att höja andelen säkrat belopp i kvarstadsärenden i betydande mån. I granskningen visas att storleken på de sökta beloppen i såväl betalningssäkringar som kvarstadsärenden inte har något samband med hur stor andel av dessa som Kronofogdemyndigheten säkrar. Av granskningen framgår vidare att den främsta orsaken till differensen är att åklagarna generellt sett lämnar såväl färre som mindre utförliga upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad, jämfört med vad Skatteverket lämnar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring. Skatteverket är också bättre på att tidigt kontakta Kronofogdemyndigheten inför ansökan om betalningssäkring, vilket medför att Kronofogdemyndigheten bättre kan förbereda den kommande åtgärden.

Riksrevisionen menar att det förhållandet att åklagarna lämnar färre och mindre utförliga upplysningar än Skatteverket till Kronofogdemyndigheten delvis kan bero på att de inte har ytterligare upplysningar att vidarebefordra till Kronofogdemyndigheten. Detta kan i sin tur bero på att majoriteten av brottsutredarna inte gjort kartläggningar eller analyser av misstänkta personers ekonomi från 2009 och framåt. De kartläggningar som görs är oftast händelsestyrda och startar sent i processen. Det kan innebära att frågor om att säkra tillgångar många gånger uppstår utan att det har varit möjligt att dessförinnan kartlägga tillgångarna. En vanlig orsak till att ekonomiska kartläggningar inte görs är att det uppkommer tidsbrist som beror på att den misstänkte är frihetsberövad. Riksrevisionen menar dock, som också framgått tidigare, att det finns möjligheter att öka andelen underrättelsestyrda ekonomiska kartläggningar. Ett sätt att möjliggöra detta är att kriminalunderrättelsetjänsten gör fler kartläggningar av personers ekonomiska förhållanden och att mer information förs vidare till brottsutredningar.

En annan orsak till att åklagarna lämnar färre och mindre utförliga upplysningar än Skatteverket i samband med ansökan om verkställighet kan enligt Riksrevisionen vara att Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens styrning av vilken information som ska lämnas vid ansökan är mindre tydlig än Skatteverkets.

Olika uppfattningar om sökandens ansvar

Sökanden av indrivning av statliga fordringar har enligt en särskild regel i indrivningsförordningen ett ansvar för att underlätta Kronofogdemyndighetens indrivning. Regeln omfattar också ansökan om verkställighet av domsto-

larnas beslut om betalningssäkring och kvarstad. Skatteverket eller Tullverket är sökande av verkställighet av beslut om betalningssäkring för fordran i form av skatt eller tull. Åklagare är sökande av verkställighet av beslut om kvarstad för fordran i form av värdeförverkande och företagsbot.

Granskningen visar att Skatteverkets styrning är tydlig i fråga om sökandens ansvar att lämna ekonomiska kartläggningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av betalningssäkring. Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens styrning är dock avsiktligt vag när det gäller åklagarens uppgiftslämnande till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad. En orsak till den avsiktligt vaga styrningen är enligt Åklagarmyndigheten att åklagare inte anses kunna lämna uppgifter om en misstänkt persons ekonomi som framkommit under förundersökningen, om det inte föreligger en sekretessbrytande regel.

De granskade myndigheterna har olika uppfattning om huruvida indrivningsförfordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare. Detta kan enligt Riksrevisionen vara en ytterligare orsak till skillnaden i utfall mellan kvarstad och betalningssäkring.

Genom att man tydliggör åklagarens ansvar som sökande kan Kronofogdemyndigheten få fler och utförligare upplysningar i samband med åklagarnas ansökningar om verkställighet av kvarstad.

Spontan lämnade upplysningar kan ge god effekt

Spontanupplysningar till Kronofogdemyndigheten kräver en relativt liten arbetsinsats men kan ofta ge god effekt i fråga om ökad indrivning av gamla fordringar hos personer som är restförda men som vid tidigare utmättningsförsök har saknat tillgångar. Av granskningen framgår dock att Kronofogdemyndigheten sällan får sådana upplysningar från de andra myndigheterna. Det finns därmed betydande förbättringsmöjligheter beträffande lämnande av sådana upplysningar. Det behövs också tydliga riktlinjer för hur sådant uppgiftslämnande ska gå till.

Granskningen visar också att för att andra myndigheter ska bli mer benägna att lämna spontana upplysningar om personers ekonomiska förhållanden till Kronofogdemyndigheten behövs det en ökad återkoppling om vad lämnade upplysningar har gett för resultat.

”Vinningsfrågor” fokuserar främst på grov organiserad brottslighet

Myndigheternas mål för vinningsfrågor fokuserar på att ta vinning av brott från dem som begått brotten. Riksrevisionen tolkar detta som att målen därmed också avser mer övergripande effekter, som att minska vinning av brottslighet.

Granskningen visar att myndigheternas styrning av arbetet mot vinning av brottslighet fokuserar främst på insatser mot grov organiserad brottslighet och därmed inte på vinning av annan brottslighet. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det stora möjligheter att arbeta mer strukturerat med frågor om

lämnande av information om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter, vid sidan av satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Rikspolisstyrelsen har ännu inte tagit fram en samlad strategi mot vinning av brottslighet och har inte heller genomfört någon inspektion av polismyndigheternas arbete på området.

Stora brister i myndigheternas uppföljning

De granskade myndigheterna saknar uppföljning av utfallet av såväl sina egna insatser som de gemensamma. Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens uppföljning är anpassad främst för att mäta målet om ökad lagföring, inte för att följa insatser mot vinning av brottslighet. Även om Skatteverket löpande följer upp antalet betalningssäkringar, saknar myndigheten ett automatiskt uppföljningssystem för yrkade, ansökta och säkrade belopp i betalningssäkringar. Tullverket kan inte följa upp vare sig sakförverkande eller värdeförverkande i sitt nuvarande IT-system. Polismyndigheternas sakförverkanden går inte heller att följa i de nuvarande IT-systemen. Inte heller Kronofogdemyndigheten, som är sist i hela kedjan av myndigheter, har följt upp utfallet av kvarstad och betalningssäkring. För att man ska kunna följa upp insatserna krävs en manuell genomgång av varje ärende hos respektive myndighet. Den samlade myndighetsgemensamma nationella funktionen för brottsutbytesfrågor har inte heller utvecklat sitt arbete med uppföljningsfrågor.

Riksrevisionen understryker att den bristande uppföljningen innebär att myndigheterna och därmed också regeringen och riksdagen saknar en samlad bild över utfallet av statens insatser på området. Därmed saknas också underlag för styrning på området.

Brister i informationen från Kronofogdemyndigheten om utfallet

Även om Kronofogdemyndigheten inte löpande har följt upp det samlade utfallet av kvarstadsärenden och betalningssäkringar, har det sedan tidigare inom myndigheten funnits och diskuterats indikationer på stora skillnader i utfall mellan det som säkras genom betalningssäkring och det som säkras genom kvarstad. Av granskningen framgår att Kronofogdemyndigheten inte har informerat vare sig de andra myndigheterna eller Finansdepartementet om dessa indikationer. Kronofogdemyndigheten har inte heller informerat Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten om vilka slags uppgifter som myndigheten behöver för verkställigheten av kvarstadsärendena. Dessutom har myndigheten inte informerat Tullverket om behovet av motsvarande uppgifter i betalningssäkringar.

Kompetens och kunskap saknas

En del av de granskade myndigheterna har expertis för kartläggning av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Av

granskningen framkommer dock att det inom kriminalunderrättelsetjänsten, brottsutredningar och åklagarväsendet generellt sett saknas tillräckligt med sådan kompetens.

Riksrevisionen pekar vidare på att det finns bristande kunskaper inom myndigheterna om centrala verktyg mot vinning av brottslighet, exempelvis förverkande, förvar och kvarstad. Den främsta orsaken torde vara att personalen inte har erbjudits utbildning om verktygen. Kunskapsbristen är generellt sett störst inom kriminalunderrättelsetjänstens enheter och hos myndigheternas brottsutredare.

Under granskningen har det också framkommit att de av polismyndigheternas brottsutredare som använder checklistor för kartläggning av misstänkta personers förhållanden oftast har utarbetat checklistorna själva. Detta kan enligt Riksrevisionens bedömning leda till rättssäkerhetsproblem.

Regeringens styrning

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte har gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att begränsa vinning av brottslighet.

Regeringens styrning är inte enhetlig

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning inte utgår från ett helhetsperspektiv. Ett exempel är att regleringsbrevens utformning skiljer sig åt mellan de granskade myndigheterna i fråga om insatser mot vinning av brottslighet.

Regeringen har gett de granskade myndigheterna (förutom polismyndigheterna) i uppdrag att samverka i den nybildade nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Regeringen har då betonat att det är av stor vikt att myndigheternas insatser riktas mot ett gemensamt mål. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som styrs av Justitiedepartementet, har dessutom som särskilt återrporteringskrav att redovisa och analysera hur arbetet med brottsutbytesfrågor har bedrivits och utvecklats. Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, som styrs av Finansdepartementet, saknar ett sådant återrporteringskrav. Regeringen har i skälen för beslutet om att bilda den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor framhållit att det är av stor vikt att myndigheternas insatser riktas mot ett gemensamt mål. Regeringen har dock inte i regleringsbreven uppställt ett gemensamt och mer preciserat återrporteringskrav i fråga om myndigheternas arbete mot vinning av brottslighet. Riksrevisionen anser att detta medför att myndigheternas uppställande och genomförande av gemensamma prioriteringar försvåras.

I granskningen har det också framkommit att målet om ökad lagföring prioriteras framför insatser mot vinning av brottslighet i åklagarnas dagliga arbete. Ett exempel är att åklagarna lämnar upplysningar om tillgångar i mindre utsträckning vid kvarstad än vad Skatteverket gör vid betalningssäkring. Det kan leda till att riksdagens förväntning om en ökad brottsförebyg-

gande effekt inte kan uppfyllas. Samtidigt ligger det i myndigheternas ansvar att göra ändamålsenliga prioriteringar inom ramen för sina verksamheter.

När det gäller uppföljning av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet, har regeringen visserligen gett Ekobrottsmyndigheten i samverkan med övriga berörda myndigheter ett visst utpekat ansvar för att fortlöpande följa verksamheten i den myndighetsgemensamma specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor. Dessutom har regeringen gett dessa myndigheter i uppdrag att senast 2012 utvärdera verksamheten i den funktionen. I beslutet om att inrätta funktionen har regeringen dock inte angett om och i så fall hur funktionen ska följa upp annan verksamhet än den egna. Det är därför oklart om och i vilken omfattning som funktionen kommer att arbeta med andra uppföljningsfrågor. Eftersom regeringen inte har gett någon aktör ett samlat ansvar för att kunna följa utvecklingen av de statliga insatserna mot vinning av brottslighet finns det en risk för att systemövergripande problem, till exempel brister i överlämnande av upplysningar om ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet, faller mellan stolarna. Riksrevisionen anser att det krävs en tydlig styrning och samordning för att komma till rätta med sådana brister och öka utfallet av främst kvarstadsärenden.

Regeringen har dröjt med att utreda ändringar i sekretesslagen

Under granskningen har det framkommit att myndigheterna tillämpar sekretesslagstiftningens möjligheter att kunna lämna upplysningar om personers ekonomiska förhållanden på olika sätt. De främsta problemen gäller tolkningen av den så kallade generalklausulen, där effektivitetsintressen noga måste vägas mot integritetsintressen. Generalklausulen innebär att det ska vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Tolkningarna av klausulens omfattning varierar, och den intresseavvägning som förutsätts enligt regeln genomförs på olika sätt. Regeringen gav i oktober 2010 en utredare i uppdrag att se över reglerna om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter när de samverkar i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Som framgått tidigare anser Riksrevisionen att det finns stora möjligheter för myndigheterna att arbeta mer strukturerat med frågor om lämnande av information om personers tillgångar till Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter, vid sidan av myndigheternas samverkan mot grov organiserad brottslighet. Eftersom myndigheternas tillämpning av sekretesslagstiftningens förutsättningar för uppgiftslämnande varierar, borde regeringens utredningsuppdrag avse även generella insatser mot brottslighet. Även om utredaren är fri att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor kan inriktningen av uppdraget mot grov organiserad brottslighet, när det gäller insatser mot annan brottslighet, medföra att osäkerheter om tillämpningen av sekretesslagstiftningen kan komma att kvarstå.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Komplettera målet om ökad lagföring

Regeringen har som mål för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten angett att ”kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningen ska förbättras. Detta ska leda till ökad lagföring.” Enligt Justitiedepartementet ingår frågor om vinning av brottslighet i de brottsbekämpande myndigheternas uppgift att utreda och klara upp brott. Även om det ingår i myndigheternas uppdrag att göra nödvändiga prioriteringar inom målen för sin verksamhet, har det i granskningen framkommit att åklagarna i praktiken prioriterar utredningsinsatser som leder till ökad lagföring framför insatser mot vinning av brottslighet. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att se över om målet om ökad lagföring kan kompletteras med ett mål av exempelvis följande innebörd: Öka andelen insatser mot vinning av brottslighet inom ramen för en ökad lagföring.

Utveckla styrning och uppföljning av insatser mot vinning av brottslighet

Riksrevisionen anser att det finns behov av en tydligare styrning och samordning av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet för att åstadkomma en helhetssyn. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utveckla styrningen av myndigheternas insatser mot vinning av brottslighet. Detta bör ske genom att precisera och samordna återrapporteringskrav avseende insatser mot vinning av brottslighet. För att kunna utveckla styrningen bör regeringen utpeka en myndighet eller funktion som ska följa upp utfallet av insatserna gemensamt för området.

Se över reglerna om sekretess och utbyte av information även på andra områden än samverkan mot grov organiserad brottslighet

En viktig förutsättning för myndigheternas arbete mot vinning av brottslighet är att de – inom ramen för bland annat sekretesslagstiftningen – kan utbyta information om personers ekonomiska förhållanden. Myndigheternas tillämpning av lagstiftningen om sekretess och utbyte av information varierar dock. Det gäller såväl vid insatser mot vinning av grov organiserad brottslighet som vid insatser mot vinning av annan brottslighet. Det handlar om att noga väga integritetsintressen mot effektivitetsintressen. Regeringens uppdrag om att se över reglerna om sekretess och utbyte av information avser insatser mot grov organiserad brottslighet. Detta kan medföra att osäkerheter om tillämpningen av sekretesslagstiftningen kan komma att kvarstå beträffande insatser mot annan brottslighet. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att även se över reglerna om sekretess och utbyte av information som gäller vid insat-

ser mot annan brottslighet än grov organiserad brottslighet. Regeringen bör pröva att utvidga det aktuella utredningsuppdraget.

Överväg behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad

Den främsta orsaken till den stora differensen mellan utfallet av ansökningar om verkställighet av kvarstad respektive betalningssäkring, är att åklagarna generellt sett lämnar såväl färre som mindre utförliga upplysningar till Kronofogdemyndigheten i samband med ansökan om verkställighet av kvarstad än vad Skatteverket gör vid ansökan om verkställighet av betalningssäkring. De granskade myndigheterna har dock olika uppfattning om huruvida indrivningsförfordningens regel om sökandens ansvar för att lämna tillgängliga upplysningar är tillämplig för åklagare. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga behovet av författningsändringar för att tydliggöra åklagarens ansvar för att lämna uppgifter i samband med ansökan om verkställighet av beslut om kvarstad.

Rekommendationer till myndigheterna

Utarbeta strategier och riktlinjer för det egna och det myndighetsgemensamma arbetet mot vinning av brottslighet

Det är få av de granskade myndigheterna som har fastställt någon strategi eller några riktlinjer för när och i vilket syfte som personers ekonomiska förhållanden ska kartläggas och när upplysningar om deras tillgångar ska eller kan lämnas till andra myndigheter. Riksrevisionen rekommenderar därför de granskade myndigheter som inte har utarbetat strategier eller riktlinjer att göra detta. Sådana strategier bör även omfatta insatser mot annan än organiserad brottslighet. Fokus bör läggas på de åtgärder som i uppföljningar visat sig ge störst effekt mot respektive brottskategori. Myndigheterna bör utforma strategierna så att de styr mot så tidiga insatser som möjligt, parallellt med att brott upptäcks och utreds. Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att myndigheterna som samverkar i den nationella specialistfunktionen för brottsutbytesfrågor har uttalat att en av funktionens inledande uppgifter bör vara att snabbt ta fram en gemensam myndighetsstrategi för dess arbete. Det är angeläget att myndigheterna skyndsamt inleder det arbetet och därefter ser till att strategin genomförs och tillämpas av dem.

Eftersom myndigheternas tillämpning av sekretesslagstiftningen varierar, rekommenderar Riksrevisionen myndigheterna att utarbeta riktlinjer för att på ett strukturerat sätt utnyttja möjligheterna att – inom de ramar som sekretesslagstiftningen och JO:s uttalanden sätter och innan regelverket har setts över – mer aktivt lämna över spontana upplysningar till varandra, bland annat till Kronofogdemyndigheten.

För att kunna förbättra möjligheterna till en ökning av de belopp som säkras i ärenden om verkställighet av kvarstad rekommenderar Riksrevisionen Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att förtydliga riktlinjerna för åklagarnas informationslämnande vid ansökan om verkställighet av kvarstad. Myndigheterna bör då arbeta för att åklagarens ansvar tydliggörs. Myndigheterna bör samråda med Kronofogdemyndigheten om vilken information som behövs vid ansökan om verkställighet av kvarstad.

Förbättra uppföljningen av insatser mot vinning av brottslighet

Det finns brister i samtliga granskade myndigheters uppföljning av insatser mot vinning av brottslighet. Riksrevisionen rekommenderar därför samtliga myndigheter att utveckla sin egen uppföljning så att den tillsammans med övriga myndigheters uppföljning kan ligga till grund för en samlad uppföljning av statens insatser inom området. En förutsättning för detta är att myndigheterna förbättrar sina IT-system, som stöd för en sådan uppföljning.

Höj medarbetarnas kunskapsnivå om lagstiftningens möjligheter och överväg rekrytering av ekonomisk expertis

Genom att också höja kompetensen att göra ekonomiska kartläggningar i inom kriminalunderrättelsetjänsten och brottsutredningarna kan myndigheterna förbättra möjligheterna att göra så tidiga insatser som möjligt också i såväl underrättelsestyrda som händelsestyrda ärenden. De möjligheterna kan också förbättras genom att främst kriminalunderrättelsetjänstens enheter och brottsutredarna utbildas om centrala verktyg mot vinning av brottslighet (exempelvis förverkande, förvar och kvarstad). Riksrevisionen rekommenderar därför samtliga myndigheter att höja kompetensen och öka kunskapsnivån om lagstiftningens möjligheter och om vilka möjligheter övriga myndigheter har att agera inom området. Myndigheterna bör också överväga rekrytering av ekonomisk expertis för kartläggningar av ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till såväl organiserad brottslighet som annan brottslighet.

Kronofogdemyndigheten bör förbättra återkopplingen till de andra myndigheterna

Det finns en förbättringspotential i fråga om Kronofogdemyndighetens återkoppling till andra myndigheter om vad spontana upplysningar om vad personers ekonomiska förhållanden har resulterat i. Såväl enheterna inom kriminalunderrättelsetjänsten som brottsutredarna har ett mycket stort behov av återkoppling om vad Kronofogdemyndigheten kunnat driva in tack vare upplysningar. Riksrevisionen rekommenderar därför Kronofogdemyndigheten att mer aktivt och systematiskt arbeta med att öka myndighetens återkoppling till uppgiftslämnare vid de övriga granskade myndigheterna.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte* (RiR 2010:26) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

I granskningen framkommer att det finns brister i myndigheternas genomförande, planering och uppföljning vad gäller insatserna för att komma åt vinster från brottslig verksamhet. Brister förekommer såväl inom myndigheterna som i samarbetet myndigheterna emellan. Vid myndigheterna saknas också uppföljning av utfallen av såväl de egna insatserna som de gemensamma. I granskningen påvisas också att regeringen inte har gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar att begränsa vinning av brottslighet.

Styrelsen vill understryka att de möjligheter som finns att minska incitamenten att begå brott måste användas så effektivt som möjligt. Syftet med den lagstiftning som ger möjlighet att ta ifrån gärningsmannen utbytet av brottet i samband med lagföringen, är att vinning av brottslighet ska begränsas och att lagstiftningen därmed ska ha en brottsförebyggande effekt. Eftersom möjligheten till ekonomisk vinning är en av de främsta drivkrafterna bakom en stor del av brottsligheten, är det betydelsefullt att möjligheterna att begränsa sådan vinning också utnyttjas. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen anser styrelsen att regeringen bör utveckla styrningen och uppföljningen av insatserna mot vinning av brottslighet.

Vidare framkommer i granskningen att myndigheterna inte utnyttjar sekretesslagstiftningens möjligheter att lämna information till andra myndigheter om ekonomiska förhållanden hos personer med anknytning till brottslighet. Myndigheterna prövar dessutom i olika omfattning huruvida sådan information är möjlig att lämna eller inte. Variationerna i tillämpningen leder till att enskilda personer inte behandlas lika. Styrelsen anser att tillämpningen av sekretessreglerna mellan myndigheterna bör ses över i syfte att klarlägga vilka möjligheter reglerna ger. Styrelsen är väl medveten om de hinder för informationsutbyte som kraven på skyddet för den personliga integriteten kan innebära, och i översynen bör därför effektivitetsintressena vägas mot integritetsintressena.

Styrelsen anser vidare att regeringen, mot bakgrund vad som framkommit om tillämpningen av insatserna mot vinning av brottslighet, även bör överväga att genomföra en bredare översyn av det regelverk som styr insatserna. Syftet bör vara att undanröja de eventuella hinder som kan finnas för myndigheternas möjligheter att samarbeta för att nå ett högre utbyte av sina insatser.