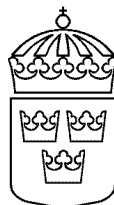


Förslag till riksdagen

2001/02:RR11

Riksdagens revisorers förslag angående Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet



2001/02
RR11

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat statens insatser mot ekonomisk brottslighet, med tyngdpunkt på samverkan mellan de myndigheter som har i uppdrag att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Resultatet av revisorernas granskning har redovisats i rapporten 2001/02:3 Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. Rapporten har även diskuterats på ett seminarium hos Riksdagens revisorer den 22 november 2001. Vid seminariet deltog förutom representanter för revisorerna även representanter för de myndigheter som ansvarar för bekämpningen av ekonomisk brottslighet samt representanter för Regeringskansliet.

Revisorerna redovisar inledningsvis en sammanfattning av rapporten. Därefter redovisas remissinstansernas synpunkter på rapporten. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina slutgiltiga överväganden och förslag med anledning av rapporten.

1.1 Sammanfattning av rapporten

Inledning

Riksdagens revisorer har granskat myndigheternas samverkan för att bekämpa ekonomisk brottslighet. De myndigheter vars verksamheter framför allt ingår i granskningen är polismyndigheterna, åklagarmyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten och skattemyndigheterna.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) bildades 1998 och har en speciell ställning i sammanhanget. EBM är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. EBM har ett eget anslag, en central administration samt vissa stabsuppgifter och lyder i dessa direkt under regeringen. I övrigt är EBM en åklagarmyndighet under Riksåklagaren. Åklagare, ekonomer och administ-

rativ personal är anställda på EBM. Poliserna är däremot inlånade från sina polismyndigheter till Rikspolisstyrelsen ekobrottskansli för att tjänstgöra vid EBM.

Utgångspunkten för granskningen har varit ett yttrande från justitieutskottet där utskottet menar att det är viktigt att det inte finns vattentäta skott mellan de olika verksamhetsgrenarna.

Central och lokal samverkan

Samarbetet på lokal nivå förefaller fungera väl, och myndighetsstrukturen försämrar inte den enskildes kontakter med rättsväsendet på kort sikt. Det finns trots detta brister i samarbetet som på lång sikt kan leda till att rättssäkerheten försämrar.

Revisorerna pekar på ett antal områden där problem finns. Ansvaret för att lösa dessa problem vilar på såväl Justitiedepartementet som på de centrala myndigheterna. Några av dessa problemområden är:

- Svårigheter att styra och prioritera utredningsresurser med fyra myndigheter inblandade.
- Samordningsproblem med polisinsatser vid bistånd till Ekobrottsmyndigheten respektive skattebrottsenheterna.
- Risk för skillnader i kompetensutveckling mellan åklagare och poliser på de olika myndigheterna.
- Flera myndigheter bedriver underrättelseverksamhet eller har behov att få tillgång till underrättelseverksamhet som en annan myndighet bedriver.

De komplikationer som myndighetsstrukturen skapar måste vägas mot de fördelar som finns med den delade myndighetsstrukturen. En förutsättningslös värdering av fördelar och nackdelar bör göras med bl.a. revisorernas granskning som grund. Ett antal förbättringar bör dock enligt revisorerna övervägas snarast.

Kompetensutveckling

Utredningen av ekobrott kräver god kunskap hos alla inblandade utredare. I revisorernas granskning har det kommit fram kritik mot brister i utbildningen av poliser och åklagare. En orsak till detta förefaller vara att myndigheterna är oeniga om vem av dem som har ansvaret för vidareutbildningen. Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid Ekobrottsmyndighetens bildande.

En annan skillnad när det gäller kompetensutveckling för polis och åklagare inom respektive utanför Ekobrottsmyndigheten beror på att de olika yrkesgrupperna har olika förutsättningar att delta i t.ex. vidareutbildning. De exempel som framkommer i granskningen är osäkerheten för ekopoliserna utanför Ekobrottsmyndigheten att delta i vidareutbildning på grund av polismyndigheternas ekonomiska restriktioner. Ett annat exempel är att åklagarna inom Ekobrottsmyndigheten kan ha svårt att delta i Riksåklagarens kompetensutveckling om Ekobrottsmyndighetens ekonomi inte förbättras. Betydel-

sen av den skillnad i kompetensutveckling som kan komma att uppstå mellan poliser och åklagare som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och de som arbetar utanför bör analyseras av Justitiedepartementet.

2001/02:RR11

Underrättelseverksamheten

Det är ett stort trovärdighetsproblem för ekobrottsbekämpningen att Ekobrottsmyndigheten anser att ingen underrättelseverksamhet bedrivs på ekobrottsområdet och att myndigheten därmed förhindras att bekämpa den ekonomiska brottsligheten på bästa sätt. Revisorerna menar att en så viktig fråga som Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet – ännu drygt tre år efter myndighetens bildande – borde vara löst. Justitiedepartementet borde, när myndigheterna inte själva förmått lösa frågan, ha verkat för en lösning. Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen måste etablera kontakter när det gäller Ekobrottsmyndighetens tillgång till det underrättelseregister som handhas av Rikspolisstyrelsen. Sådana kontakter bör tas trots pågående utredningsarbete och försöksverksamhet på området.

Skattebrottsenheterna

I granskningen har framkommit starka önskemål från personalen på skattebrottsenheterna om att få genomföra beslag av handlingar och att få tillgång till det centrala skatteregistret, vilket skulle öka effektiviteten i arbetet. När det gäller beslag bör denna fråga utredas. I avvaktan på eventuella regeländringar måste rättssäkerheten upprätthållas och nuvarande regler följas. Vidare bör rutiner utarbetas för hur skattebrottsutredarnas tillgång till det centrala skatteregistret ska förbättras, t.ex. genom en snabbare överföring av information från registret till utredarna.

2 Revisorernas överväganden och förslag

2.1 Samarbetet mellan de inblandade myndigheterna

Rapporten

Det är viktigt att förutsättningarna för en rättssäker behandling är desamma oberoende av vilken myndighet som handlägger ärendet. Revisorerna menar att de omedelbara effekterna för den misstänkte eller för den som utsatts för brott på kort sikt knappast påverkas av att flera myndigheter delar på handläggningen av ekobrottsärenden. Handläggningen skiljer sig inte heller nämnvärt inom och utanför Ekobrottsmyndigheten. I granskningen har inte framkommit några tydliga belägg för att någon av de inblandade myndigheterna skulle arbeta mindre effektivt än någon annan.

Revisorerna anser dock att de komplikationer som myndighetsstrukturen skapar måste vägas mot fördelarna med den delade myndighetsstrukturen. En förutsättningslös värdering av fördelar och nackdelar bör göras bl.a. med revisorernas granskning som grund.

Åklagarkammaren i Nyköping anser att det för åklagarväsendet vore en stor fördel om Riksåklagaren ensam erhöll totalansvaret för såväl Ekobrottsmyndigheten som de övriga åklagarmyndigheternas ekobrottsbekämpning. Ett sådant totalansvar skulle enligt åklagarkammaren undanröja rådande otydlighet vad gäller ansvaret för kompetensutvecklingen samt den ojämna resursfördelningen i den operativa verksamheten.

Ekobrottsmyndigheten ser inte några direkta fördelar med en splittrad myndighetsstruktur. Oavsett hur gott samarbetet är mellan myndigheterna finns problem när resurser och möjligheter till prioriteringar delas på flera händer. Ekobrottsmyndigheten vill samtidigt instämma i vad revisorerna uttalat om samtliga myndigheters ansvar för att arbeta för att den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpningen ska fungera. Ekobrottsmyndigheten anser även att finanspolisen av effektivitetsskäl bör inordnas i Ekobrottsmyndighetens verksamhet, vilket myndigheten framställt till Justitiedepartementet. *Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten*, framför samma synpunkt.

Ekobrottsmyndigheten hänvisar till Riksrevisionsverkets rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete där det konstateras att det inom åklagar- och polisväsendet finns ett motstånd mot Ekobrottsmyndighetens bildande och existens. Myndigheten delar Riksrevisionsverkets slutsats och anser dessutom att Justitiedepartementet intagit en alltför passiv hållning inför vissa yttringar av bristande accept av den nya myndighetsstrukturen. Departementet har dock blivit mer aktivt på senare tid.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att rapporten visar att samarbetet – med något undantag – har fungerat bra mellan Rikspolisstyrelsen och Ekobrottsmyndigheten samt skattebrottsenheterna. Berörda polismyndigheter måste emellertid alltid göra en avvägning mellan övriga myndigheters önskemål och andra angelägna uppgifter. Rikspolisstyrelsen framhåller att samarbetet underlättas om det är möjligt med en viss framförhållning från Ekobrottsmyndighetens och skattebrottsenheternas sida, så att polismyndigheten kan planera insatserna i relation till övrig löpande verksamhet.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att samarbete med polisen i huvudsak fungerar bra. *Skattemyndigheten i Gävle* bedömer att samverkan mellan myndigheterna fungerar men att den kan förbättras.

Skattemyndigheten i Malmö anser att ett skäl till att samarbetet inte fungerar bättre är att det svenska rättssystemet traditionellt behärskas av olika kårer. Dessa prioriterar generellt sina egna intressen framför det övergripande intresset att bekämpa ekobrott. Sekretesslagstiftningen utgör idag ett stort problem för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna, menar skattemyndigheten i Malmö.

Remissinstansernas svar samt synpunkter som framkom under revisorernas seminarium om ekobrottsbekämpningen visar att den splittrade myndighetsstrukturen skapar problem och konflikter mellan myndigheterna. Samtidigt visar också remissinstansernas svar att de berörda myndigheterna arbetar med att försöka lösa dessa problem. På vissa punkter har också framsteg gjorts. Revisorerna poängterar att det är ytterst viktigt att de berörda myndigheterna tar sitt fulla ansvar för att få bekämpningen av ekobrott att fungera så effektivt som möjligt inom den myndighetsstruktur som existerar. I detta arbete har regeringen en nyckelroll. Revisorerna förutsätter att regeringen tar detta ansvar utan att riksdagen behöver vidta någon särskild åtgärd.

2.2 Kompetensen på myndigheterna

Rapporten

Utredning av ekobrott kräver god kunskap hos alla inblandade utredare. I revisorernas granskning har det kommit fram kritik mot brister i utbildningen av poliser och åklagare. En orsak till detta är att myndigheterna är oeniga om vem av dem som har ansvaret för vidareutbildningen. Revisorerna menar att Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid Ekobrottsmyndighetens bildande.

Det finns även risk för skillnader i kompetensutveckling mellan poliser och åklagare som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och övriga poliser och åklagare. De som arbetar på EBM löper risk att tappa i allmän kompetens jämfört med övriga. De poliser och åklagare som arbetar med ekobrott, men utanför EBM, riskerar att inte få samma tillgång till vidareutbildning inom ekobrottsområdet. Dessa risker bör analyseras av Justitiedepartementet.

Remissinstanserna

Åklagarkammaren i Nyköping konstaterar att kompetensutvecklingen varit illa skött från centralt håll. Den uteblivna kompetensutvecklingen från central nivå har medfört att Samarbetsorganet mot ekonomisk brottslighet i Södermanland (SAMEB) under de senaste åren anordnat tre veckokurser i ämnet med representanter från åklagarmyndigheten, polismyndigheten, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. En fjärde veckokurs är på gång och Åklagarkammaren i Nyköping noterar att SAMEB fungerar utomordentligt bra i Södermanland.

Åklagarkammaren i Nyköping hävdar att otydligheten om ansvaret för kompetensutvecklingen skulle undanröjas om Riksåklagaren ensam fick totalansvaret för ekobrottsbekämpningen hos såväl Ekobrottsmyndigheten som hos de övriga åklagarmyndigheternas.

Ekobrottsmyndigheten instämmer i revisorernas uttalande om att Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid myndighetens bildande. När det gäller polisens polisoperativa kompetensutveckling är det tveklöst så att den har fallit mellan stolarna. Ekobrottsmyndigheten har inget att invända mot att Justitiedepartementet analyserar betydelsen av den skillnaden i kompetensutveckling som kan komma att uppstå mellan åklagare och poliser som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och de som arbetar utanför myndigheten.

Rikspolisstyrelsen anser att det är olyckligt att frågan om ansvaret för kompetensutveckling är oklar. Till en viss del borde problemet lösas genom en utvecklad dialog mellan de berörda myndigheterna. Rikspolisstyrelsen instämmer likväl i att regeringen bör klargöra hur ansvaret ska fördelas.

Rikspolisstyrelsen påpekar att fr.o.m. budgetåret 1998 överfördes 109,5 miljoner kronor från polisväsendet till Ekobrottsmyndigheten. Beloppet räknades fram i samråd med Ekobrottsmyndigheten och avsågs täcka nyanställning av 219 poliser samt kompetensutveckling för dessa inom Ekobrottsmyndigheten. Rikspolisstyrelsen anser därmed att Ekobrottsmyndigheten har det ekonomiska ansvaret för vidareutbildning av den personal som arbetar där.

Sveriges advokatförbund anser att det är ytterst allvarligt att kompetensutvecklingen inom Ekobrottsmyndigheten kommit att eftersättas. De utredningar som myndigheten handlägger innehåller ofta svårbedömda moment och otydliga gränser mellan civil- och straffrättsliga frågor. De beslut som tas av myndigheten kan dessutom vara av mycket stor vikt för den enskilde.

Revisorerna

Revisorerna anser inte att det är acceptabelt att oenighet mellan myndigheterna får gå ut över kompetensutvecklingen för poliser och åklagare inom ett så viktigt område som ekobrottsbekämpningen. Revisorerna menar att regeringen nu måste ta ett initiativ för att säkerställa en god kompetensutveckling för alla poliser och åklagare inom ekobrottsområdet. I samband med detta bör regeringen tydligt klargöra vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen av alla poliser och åklagare inom ekobrottsområdet.

2.3 Ekobrottsmyndighetens arbete

Rapporten

Vid bildandet av Ekobrottsmyndigheten var förväntningarna stora på att myndigheten skulle effektivisera ekobrottsbekämpningen. För att myndigheten skulle kunna bildas så fort som möjligt blev den en åklagarmyndighet med anställda åklagare och utredare, men med kommenderade poliser.

Efter det att myndigheten startat sin verksamhet har det visat sig att flera viktiga frågor lämnades olösta. Några exempel är samordningen av ekobrottsbekämpningen under Riksåklagaren och tillgången till de register som polisen använder i sitt dagliga arbete.

Det finns brister i Justitiedepartementets styrning av Ekobrottsmyndigheten, men också avsaknad av allmänt stöd från departementet sedan myndigheten bildades. Departementet borde på ett bättre sätt ha definierat myndighetens uppgifter.

Remissinstanserna

Ekobrottsmyndighetens uppfattning är att den operativa verksamheten i myndigheten fungerar mycket bra. Inrättandet av myndigheten innebar att åklagarna för första gången kunde råda över de polisiära utredningsresurserna. Därmed kan myndigheten göra nödvändiga prioriteringar i utredningsverksamheten. Därtill kommer samlokaliseringen av personalen, som inneburit betydande effektivitetsvinster. Myndigheten betonar dock att den ansträngda ekonomin och resursbristen vid den östra avdelningen utgör problem. Den ansträngda ekonomin har enligt myndigheten sin grund i att det redan från början fanns en bristande överensstämmelse mellan å ena sidan storleken på myndigheten och å andra sidan storleken på anslagen till verksamheten. Det finns också en inbyggd problematik i att myndigheten inte självständigt kan disponera över en rad frågor som är viktiga för myndighetens verksamhet.

Ekobrottsmyndigheten är på flera punkter kritisk till hur den egna myndigheten sjösattes och kritiserar Justitiedepartementet för att både i inledningskedet och därefter ha uppvisat föga intresse för Ekobrottsmyndighetens arbete. Under innevarande höst har dock Justitiedepartementet varit mer aktiv i förhållande till Ekobrottsmyndighetens verksamhet och till bekämpningen av ekonomisk brottslighet i stort. Detta har dokumenterats i regeringens skrivelse med en lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten. Där tillkännager regeringen att den avser att utarbeta en ny samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten anser att om strategin läggs fast och förverkligas kommer det att avsevärt förbättra förutsättningar för berörda myndigheter.

Södra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, menar att Ekobrottsmyndighetens anseende som en attraktiv arbetsgivare har kommit att naggas i kanten och att det föreligger en risk för oönskad personalavgång. Orsaken är att trivsel och arbetsresultat blir allt sämre på grund av otillräckliga ekonomiska resurser, hot om nedskärningar samt brist på handlingskraft vad gäller underrättelsetjänst, utbildning och myndighetsstruktur.

Rikspolisstyrelsen påpekar att frågan om de tekniska hinder som förelegat för att ge Ekobrottsmyndigheten tillgång till vissa av polisens datasystem, såsom intranät och e-post, står inför en snar lösning.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att Ekobrottsmyndighetens östra avdelning bör tillföras ytterligare resurser – alternativt genom en omfördelning inom Ekobrottsmyndigheten av resurser från andra avdelningar till den avdelningen – så att inte flaskhalseffekter skapas i Stockholmsregionen.

2001/02:RR11

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att Ekobrottsmyndigheten fortfarande har en oklar ställning. Myndigheten har anställda åklagare men kommenderade poliser. Denna konstruktion får också konsekvensen att neddragningar av polisresurser inom Ekobrottsmyndigheten inte innebär någon besparing för rättssystemet genom att poliserna återgår till anställning hos polismyndigheten. Detta förhållande gör det extra nödvändigt med en god dialog mellan Ekobrottsmyndigheten och polismyndigheten i gemensamma frågor. Revisorerna anser att regeringen bör klarlägga detta för de berörda myndigheterna.

I rapporten konstaterade revisorerna att regeringen borde ha varit mer aktiv i att ge stöd och styra Ekobrottsmyndigheten. I sitt remissvar framhåller dock Ekobrottsmyndigheten att regeringen blivit mer aktiv på senare tid. Revisorerna välkomnar detta. Revisorerna anser dock att regeringen behöver vidta ytterligare åtgärder för att stödja Ekobrottsmyndigheten och tydligare definiera dess uppgifter och roll.

2.4 Skattebrottsenheternas arbete

Rapporten

Skattebrottsenheternas arbete förefaller fungera väl men de hinder för effektivitet som föreligger bör åtgärdas så långt det är möjligt. Det är dock anmärkningsvärt att en så viktig fråga som användningen av tvångsmedel inte hanteras med försiktighet. Vid en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet bör dock upprätthållandet av rättssäkerheten vara avgörande. Frågan om tillgången till tvångsmedel för skattebrottsutredare bereds för närvarande av Regeringskansliet, och revisorerna förutsätter att reglerna om bl.a. beslag kommer att ses över för att om möjligt bättre passa skattebrottsenheternas arbete.

Vidare bör skattebrottsutredarna inte få direkt tillgång till det centrala skateregistret på grund av problematiken vad avser användningen av de uppgifter som lämnats av den skattskyldige i avsikt att fastställa skatt. Det är dock av största vikt att en lösning där utredarnas tillgång till de uppgifter som finns i registret och som är relevanta för förundersökningen förbättras, t.ex. bör rutiner utarbetas för en snabbare överföring av information från registret till utredarna.

De fördelar som finns med samlokalisering borde rimligtvis gälla även för skattebrottsutredarna. En större öppenhet från Riksskatteverket när det gäller samlokalisering är önskvärd på de orter där skattebrottsutredare samt polis och åklagare är öppna för samlokalisering.

Remissinstanserna om tvångsmedel

Ekobrottsmyndigheten anser att det inslag av osäkerhet som finns om regeringens framtida ställningstagande i frågan om tvångsmedlen i nuläget har en hämmande effekt på utredningsarbetet. Ett snabbare ställningstagande är därför önskvärt. När det gäller revisorernas uttalande om att skattebrottsutredarna inte kan ta emot en handling från en misstänkt under ett förhör, eftersom detta skulle innebära ett beslag, anser *Ekobrottsmyndigheten* att uttalandet är en felaktig tolkning av gällande rätt. Skattebrottsutredarna kan ta emot frivilligt överlämnade handlingar, varpå åklagaren har att ta ställning i beslagsfrågan.

Västra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, delar inte revisorernas uppfattning att frågan om tvångsmedel behöver utredas. Eftersom det är omöjligt att förutse om våldsanvändning kan bli nödvändig i samband med en husrannsakan, kommer skattebrottsenheternas personal ständigt att vara beroende av polisiärt bistånd. Tvångsmedel bör således handläggas av personal utbildad och tränad för uppgiften. *Södra avdelningen* delar däremot revisorernas uppfattning att skattebrottsenheternas befogenhet att genomföra beslag av handlingar bör utredas.

Polismyndigheten i Södermanlands län påpekar att det inte sägs något i Svensk Författningssamling (SFS) om skattemyndighetens möjlighet att begära handräckning från polisen med tvångsåtgärder. I revisorernas rapport visar det sig dock att skattebrottsenheterna förväntar sig att kunna använda polisen för handräckning, anser *polismyndigheten*. Om polisen ska vara handräckningsmyndighet åt skattebrottsenheterna bör det skrivas in i lagen, menar *polismyndigheten*.

Riksskatteverket delar revisorernas uppfattning att frågan om skattebrottsutredarnas befogenheter snarast bör lösas. Myndigheten anser att den skattebrottsenhet som biträder åklagare i förundersökning ska kunna genomföra beslag och husrannsakan när detta kan ske utan att bruka våld mot person. Denna åsikt har också framförts i verkets rapport 2001:7. *Skattemyndigheterna i Stockholm, Västerås, Malmö, Göteborg och Gävle* delar *Riksskatteverkets* syn i frågan.

Sveriges advokatsamfund framhåller att i avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet måste upprätthållandet av rättssäkerheten väga tyngst. Skattebrottsenheterna bör därför inte få tillgång till de tvångsmedel som *Riksskatteverket* har föreslagit.

Remissinstanserna om centrala skatteregistret

Ekobrottsmyndigheten ser positivt på att rutiner utvecklas för en snabbare och bättre överföring av information från centrala skatteregistret till skatte-

brottsutredarna. Myndigheten anser att även åklagare och poliser som utreder ekobrott rimligtvis bör omfattas av de rutiner som utvecklats.

Riksskatteverket delar inte revisorernas slutsatser utan anser att skattebrottsenheterna ska ges direktåtkomst till det centrala skatteregistret. Detta är en förutsättning för att enheterna ska kunna uppnå målen med verksamheten. De problem som uppkommer på grund av nuvarande ordning är betydande, enligt Riksskatteverket. Utgångspunkten i skattebrottsenheternas arbete med att utreda skattebrott är att uppgifter saknas eller är felaktiga i lämnade deklarerationer, alternativt att deklarerationer saknas helt. Att skattebrottsenheterna inte har direktåtkomst till det centrala skatteregistret – där deklarerationsuppgifterna finns – är inte logiskt, menar Riksskatteverket. Dessutom försvårar detta skattebrottsenheternas arbete med att bedriva underrättelseverksamhet.

Riksskatteverket påpekar också att det tillvägagångssätt som nu tillämpas ofta innebär att fler personer får ta del av de sekretessbelagda uppgifterna inom skattekontoren innan de når skattebrottsenheterna, än vad som vore fallet om skattebrottsutredarna hade direktåtkomst till registret.

Riksskatteverket anser att det yttrande av justitieutskottet som revisorerna hänvisar till (s. 67, 1997/98 JuU2y) inte är relevant i sammanhanget. Yttrandet behandlar snarare vikten av att hålla isär de två verksamhetsgrenarna beskattning och brottsutredning, än frågan om tillgång till centrala skatteregistret.

De offentliga uppgifter från centrala skatteregistret som behövs i en skattebrottsutredning, hämtas i dag via företaget Info Torg. Riksskatteverket finner det inte försvarbart att skattebrottsenheterna måste köpa uppgifter som en annan del av myndigheten själv lämnat till det säljande företaget.

Även *skattemyndigheterna i Stockholm, Västerås, Malmö, Göteborg och Gävle* anser att skattebrottsenheterna ska få direkt tillgång till det centrala skatteregistret. Flera av de argument som Riksskatteverket för fram tas också upp av skattemyndigheterna. Utöver dessa gör skattemyndigheterna några ytterligare iakttagelser.

Skattemyndigheten i Stockholm nämner att Riksskatteverkets rapport 2001:7 visar att skattebrottsutredarna och övriga skattetjänstemän har lyckats bra med att skilja den fiskala delen från den brottsutredande, vilket talar för att ge skattebrottsutredarna direktåtkomst till centrala skatteregistret.

Skattemyndigheten i Malmö samt *i Göteborg* slår fast att regeln i artikel 6 i Europakonventionen – som tar upp den skattskyldiges rätt till att uppgifter som han lämnat i administrativ ordning inte används mot honom i en brottsutredning – inte har förhindrat skattebrottsenheternas motsvarighet i Nederländerna (FIOD) att få direkt tillgång till det nederländska skatteregistret.

Sveriges advokatsamfund framhåller även på denna punkt att upprätthållandet av rättssäkerheten måste väga tyngre än strävanden efter effektivitet. Skattebrottsenheterna bör därför inte få direktåtkomst till det centrala skatteregistret.

Remissinstanserna om samlokalisering

Åklagarmyndigheten i Nyköping delar revisorernas slutsats att Riksskatteverket bör uppvisa större förståelse för viljan till samlokalisering. Det är inte rationellt, vare sig ur effektivitets- eller samverkanssynpunkt, att skattebrottsutredarna fysiskt avskiljer sig från den dagliga verksamheten.

Ekobrottsmyndigheten delar revisorernas slutsats att de samlokaliseringsfördelar som gäller för Ekobrottsmyndigheten borde gälla även för skattebrottsenheterna. Ekobrottsmyndigheten instämmer därför även i revisorernas uttalande om att en större öppenhet från Riksskatteverkets sida är önskvärd. Däremot bör öppenheten inte begränsas till de orter där skattebrottsutredare, polis och åklagare är öppna för samlokalisering. Samlokalisering bör i vart fall eftersträvas inom hela Ekobrottsmyndighetens geografiska verksamhetsområde.

Östra och västra avdelningen av Ekobrottsmyndigheten anser att skattebrottsenheterna bör vara samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. Detta skulle bidra till en rationell hantering av arbetsuppgifterna. Västra avdelningen ser dock inte några svårigheter i att skattebrottsenheternas personal rent organisatoriskt fortsätter att tillhöra Riksskatteverket. Därmed torde skatteidentiteten vara säkrad, även om enheterna fysiskt är samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. *Södra avdelningen* har svårt att förstå Riksskatteverkets motstånd mot en samlokalisering, allra helst mot bakgrund av de positiva samordningseffekter som bildandet av Ekobrottsmyndigheten medförde.

Polismyndigheten i Södermanlands län delar revisorernas åsikt att de samlokaliseringsfördelar som Ekobrottsmyndigheten medfört, rimligtvis borde gälla även skattebrottsutredarna.

Riksskatteverket hävdar att betydelsen av en samlokalisering av skattebrottsenheterna med åklagare och polis har överdrivits. Vid stora och komplicerade utredningar kan utredaren i stället tillfälligt samlokaliseras med åklagaren.

Skattemyndigheten i Stockholm delar Riksskatteverkets ståndpunkter. Skattebrottsenheten i Stockholm har lokaliserats i närheten av den verksamhet inom skattemyndigheten som gör fiskala utredningar med ekoinriktning. Detta har väsentligt underlättat samarbetet mellan de två utredningsformerna, vilket i sin tur verkat effektivitetshöjande.

Skattemyndigheten i Västerås anser att skattebrottsenheterna bör vara lokaliserade i skattemyndighetens lokaler eftersom enheterna utgör en del av skattemyndighetens verksamhet. Skattebrottsenheternas uppdrag att ”lyfta fram skattebrottet” och att återföra vunna erfarenheter till den fiskala sidan förutsätter lokalisering i skattemyndighetens lokaler.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att den fysiska lokaliseringen av skattebrottsenheterna är viktig för deras identitet och för vilket informationsflöde personalen på enheterna får ta del av. Om enheterna samlokaliseras med Ekobrottsmyndigheterna ser Skattemyndigheten i Göteborg en risk att detta skulle försvåra rekryteringen av utredare från skattemyndigheten. Det skulle i sin tur minska skattebrottsenheternas specialkompetens, dvs. skattekunskaperna.

Skattemyndigheten i Gävle är den enda av de tillfrågade skattemyndigheterna som inte absolut motsätter sig en samlokalisering mellan åklagare, polis och skattebrottsenheternas utredare. Myndigheten är positiv till en samlokalisering mellan skattebrottsenheterna, polis och åklagare. Lokaliseringen bör dock företrädesvis ske i lokaler i direkt eller nära anslutning till skattemyndigheten.

Övriga synpunkter om skattebrottsenheterna

Ekobrottsmyndighetens erfarenheter av skattebrottsenheternas verksamhet är så här långt goda. Enheterna utgör ett viktigt resurstillskott, kompetensnivån är hög och samarbetet mellan de två myndigheterna fungerar i huvudsak bra.

Skattemyndigheten i Malmö anser att det är viktigt att skattebrottsenheterna får rätt att ta del av brottsanmälningar som görs av skattemyndigheten innan de lämnar den myndigheten. Då skulle skattemyndigheten direkt kunna anvisa brottsutredare i omfattande ärenden, vilket skulle leda till kortare handläggningstider och effektivare utredningar.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att inte bara Ekobrottsmyndigheten utan även skattebrottsenheterna har ett behov av att få tillgång till de olika polisregistren. Den utredning som ska resultera i att poliser vid Ekobrottsmyndigheten ska få tillgång till de register som är upprättade enligt polislagen, bör därför utökas så att även Riksskatteverkets åtkomstmöjligheter omfattas av utredningen.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att det som framkommit i granskningen och i remissvaren visar att skattebrottsenheternas arbete förefaller fungera väl.

Frågan om tvångsmedel bereds för närvarande av regeringen och revisorerna förutsätter att reglerna kommer att anpassas bättre till skattebrottsenheternas arbete.

Revisorerna noterar Riksskatteverkets och skattemyndigheternas argument för att skattebrottsutredarna ska få direkt tillgång till det centrala skatteregistret. Revisorerna anser därför att det är av största vikt för utredningarna av skattebrott att utredarna snabbare och lättare får tillgång till de uppgifter som finns i registret och som är relevanta för utredningarna. Revisorerna föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av frågan om vem som bör ha tillgång till det centrala skatteregistret.

Remissinstanserna är splittrade i frågan om samlokalisering av skattebrottsenheterna med polis och åklagare. Ekobrottsmyndigheten är positiv medan motståndet är stort från Riksskatteverket och de flesta tillfrågade skattemyndigheter. Revisorerna anser fortfarande att de fördelar som finns med samlokalisering även borde gälla för skattebrottsutredare. Viktigare än en fysisk samlokalisering är dock att samarbetet fungerar mellan skattebrottsenheterna och polis och åklagare. Revisorerna anser dock fortfarande att det vore önskvärt med en större öppenhet från skattemyndigheterna att prova samlokalisering. Revisorerna anser därför att regeringen bör verka för att skattemyndigheterna visar större öppenhet för samlokalisering på de orter där poliser och åklagare är öppna för samlokalisering.

2.5 Underrättelseverksamheten

Rapporten

Revisorerna menar att det är ett stort trovärdighetsproblem för ekobrottsbekämpningen att Ekobrottsmyndigheten anser att ingen underrättelseverksamhet bedrivs på ekobrottsområdet och att myndigheten därmed förhindras att bekämpa den ekonomiska brottsligheten på bästa sätt. Revisorerna anser att en så viktig fråga som Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet borde vara löst drygt tre år efter myndighetens bildande. Justitiedepartementet borde, när myndigheterna inte själva förmått lösa frågan, ha verkat för en lösning. Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen måste skapa etablerade kontakter när det gäller Ekobrottsmyndighetens tillgång till det underrättelseregister som handhas av Rikspolisstyrelsen. Sådana kontakter bör tas trots pågående utredningsarbete och försöksverksamhet på området.

Remissinstanserna

För att få tillstånd en fullgod lösning av Ekobrottsmyndighetens möjligheter att bedriva en aktiv underrättelseverksamhet, framhåller *Ekobrottsmyndigheten* att det krävs en lagändring i enlighet med myndighetens framställning till regeringen om en ändring i polisdatalagen. Enligt Ekobrottsmyndighetens uppfattning är det därför uppenbart att denna fråga bör behandlas utan ytterligare dröjsmål i Justitiedepartementet. Ekobrottsmyndigheten vill också påtala att det finns ett behov av att påskynda uppbyggnaden av kriminalunderrättelseverksamheten. Därvid bör kampen mot den ekonomiska brottsligheten utgöra en del. I nuläget anser Ekobrottsmyndigheten att den ekono-

miska brottslighetens integration i underrättelseverksamheten inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning.

2001/02:RR11

Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, delar rapportens slutsats att underrättelsefrågan är viktig för Ekobrottsmyndighetens trovärdighet. Frågan om myndighetens tillgång till Rikspolisstyrelsens underrättelseregister bör snart få sin lösning.

Rikspolisstyrelsen anser inte att Ekobrottsmyndigheten ska bedriva underrättelseverksamhet. Styrelsen framhåller vikten av att hålla isär olika myndigheters roller i ett rättssystem. Rikspolisstyrelsen konstaterar att det inte är en åklagaruppgift att leda det förarbete till en brottsutredning som spaning och underrättelseverksamhet innebär. Att ge en åklagarmyndighet denna uppgift riskerar därför att skapa lätt förvirring om rollfördelningen.

Rikspolisstyrelsen vill även peka på det samverkansprojekt som pågår mellan finanspolisen vid Rikskriminalpolisen och Ekobrottsmyndighetens östra avdelning kring underrättelseverksamhet och spaning. Projektet har fallit väl ut och kan bli en förebild för utvecklingen av samarbetet mellan Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen samt mellan berörda polismyndigheters underrättelseenheter och ekobrottsmyndighetsavdelningar.

Polismyndigheten i Södermanlands län konstaterar att avsaknaden av en gemensam och effektiv underrättelseinhämtning försvårar analysarbetet och prioriteringen av resurser till de områden där de kan göra störst nytta. Myndigheten undrar därför om det inte är dags att samla resurserna och ansvaret rörande underrättelseverksamheten inom *en* myndighet.

Riksskatteverket anser att en myndighet tydligare bör ges i uppdrag att samlat ha ansvaret för underrättelseverksamheten inom ekobrottsområdet. Riksskatteverket anser att det är slöseri att inte på ett organiserat sätt ta hand om den kunskap och information som finns inom respektive myndighet.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att reglerna bör utformas på ett sådant sätt att myndigheterna så långt det går kan samverka kring underrättelseverksamheten. Regelverket bör underlätta utbyte av information oavsett var informationen finns. *Skattemyndigheten i Västerås* förordar en styrd samverkan mellan myndigheterna inom området.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att skattebrottsenheterna som redan nu har möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet, borde utveckla denna i samverkan i Ekobrottsmyndigheten. Störst utvecklingspotential finns dock inom Skattemyndigheten, med tanke på den stora informationsmängd som myndigheten besitter inom detta område. *Skattemyndigheten i Gävle* är av samma åsikt.

Revisorerna anser att samarbetsproblemen mellan Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen kring underrättelseverksamheten är mycket otillfredsställande. Frågan om Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet på området borde ha varit löst drygt tre år efter att myndigheten bildats. Eftersom myndigheterna själva inte har förmått lösa frågan anser revisorerna att regeringen måste bli aktivare och verka för att frågan får en tillfredsställande lösning.

2.6 Reglerad och oreglerad samverkan mellan myndigheterna

Rapporten

Ekorådets och de regionala samverkansorganens verksamhet regleras genom förordning. I granskningen har framkommit kritik mot Ekorådets arbetsformer. Rådet behöver friare arbetsformer, och sådana diskuteras också inom Ekorådet.

De regionala samarbetsorganen som finns i varje län förefaller fungera som kontaktskapande organ, men betraktas inte i allmänhet som operativa och därmed inte som nödvändiga. Arbete pågår för att ändra de regionala samverkansorganens sammansättning och uppgifter.

Revisorerna konstaterar att det lokala samarbete som förekommer på de olika orterna allmänt betraktas som det viktigaste. Här finns möjligheter till samarbete som har direkt betydelse för verksamheten, såsom gemensamma satsningar mot en viss brottslighet men också diskussioner om konkreta ärenden. Revisorerna konstaterar att dessa grupper verkar fungera utan någon styrning från regional eller central nivå och utan bakomliggande regleringar.

Remissinstanserna

Riksåklagaren har inga invändningar mot revisorernas slutsatser och har inte heller något övrigt att tillföra. Emellertid bifogar riksåklagaren minnesanteckningar från Ekorådets senaste sammanträde. Av anteckningarna framgår att rådet kommer att arbeta med inriktning mot strategiska frågor och områden som kräver samverkan mellan de olika centrala aktörerna.

Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, konstaterar att myndighetssamarbetet i Sameb (Samarbetsorganet mot ekonomisk brottslighet i Södermanland) fungerar mycket bra. Östra avdelningen föreslår att Ekorådet förstärks med en ledamot från Sameb. Genom detta skulle rådet tillföras regional kompetens och erfarenhet.

Riksskatteverket anser att arbetet i Ekorådet inte har bedrivits på det övergripande och myndighetssammanhållande sätt som var en av intentionerna när rådet inrättades. Myndigheten anser att det är angeläget att så blir fallet, en uppfattning som delas av *Skattemyndigheten i Malmö*.

Skattemyndigheten i Gävle anser att Ekorådets verksamhet framstår som mycket anonym. Någon tydlig styrning och samordning från Ekorådet har skattemyndigheten inte märkt av, något som den beklagar.

2001/02:RR11

Revisorerna

Revisorerna anser att det är önskvärt att arbetet inom Ekorådet samt den regionala och lokala samverkan mellan myndigheterna fortsätter att utvecklas. Revisorerna lämnar dock inte några förslag i denna fråga.

2.7 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Kompetensen på myndigheterna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 2.2 om kompetensen på myndigheterna.

Ekobrottsmyndighetens arbete

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om Ekobrottsmyndighetens arbete.

Skattebrottsenheternas arbete

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 2.4 om skattebrottsenheternas arbete.

Underrättelseverksamheten

Riksdagen tillkännager som sin mening vad revisorerna anfört under avsnitt 2.5 om underrättelseverksamheten.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Nils-Göran Holmqvist (s)

Vid ärendets slutliga handläggning har kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Patrick Joyce (föredragande) varit närvarande.

Stockholm den 13 december 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Patrick Joyce



Rapport 2001/02: 3

Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat statens insatser mot ekonomisk brottslighet, med tyngdpunkt på samverkan mellan de myndigheter som har i uppdrag att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Underlaget till granskningen utgörs bl.a. av intervjuer med företrädare för de centrala och regionala myndigheterna samt med tjänstemän på lokal nivå. Underlag i granskningen har också varit Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten? En granskning av hinder för effektivitet resursutnyttjande*.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), vice ordförande, Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Ansvarig för granskningen vid revisorernas kansli har varit revisionsdirektör Anna Aspegren. Kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Patrick Joyce har också deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Innehållet i denna rapport fastställdes i oktober 2001.

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat myndigheternas samverkan för att bekämpa ekonomisk brottslighet. De myndigheter vars verksamheter framför allt ingår i granskningen är polismyndigheterna, åklagarmyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten och skattemyndigheterna. Utgångspunkten för granskningen har varit ett yttrande från Justitieutskottet där utskottet menar att det är viktigt att vattentäta skott mellan de olika verksamhetsgrenarna inte finns.

Central och lokal samverkan

Samarbetet på lokal nivå förefaller fungera väl, och myndighetsstrukturen försämrar inte den enskildes kontakter med rättsväsendet på kort sikt. Det finns trots detta brister i samarbetet som på lång sikt kan leda till att rättssäkerheten försämras.

Revisorerna pekar på ett antal områden där problem finns. Ansvaret för att lösa dessa problem vilar på såväl Justitiedepartementet som på de centrala myndigheterna. Några av dessa är

- Svårigheter att styra och prioritera utredningsresurser med fyra myndigheter inblandade.
- Samordningsproblem med polisinsatser vid bistånd till Ekobrottsmyndigheten respektive skattebrottsenheterna.
- Risk för skillnader i kompetensutveckling mellan åklagare och poliser på de olika myndigheterna.
- Flera myndigheter bedriver underrättelseverksamhet eller har behov att få tillgång till underrättelseverksamhet som en annan myndighet bedriver.

De komplikationer som myndighetsstrukturen skapar måste vägas mot de fördelar den delade myndighetsstrukturen har. Vad gäller fördelarna bör dessa noga utredas. En förutsättningslös värdering av fördelar och nackdelar bör därefter göras med bl.a. revisorernas granskning som grund. Ett antal förbättringar bör dock enligt revisorerna övervägas snarast.

Kompetensutveckling

Utredningen av ekobrott kräver god kunskap hos alla inblandade utredare. I revisorernas granskning har det kommit fram kritik mot och brister i utbildningen av poliser och åklagare. En orsak till detta förefaller vara att myndigheterna är oeniga om vem av dem som har ansvaret för vidareutbildningen. Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid Ekobrottsmyndighetens bildande.

En annan skillnad när det gäller kompetensutveckling för polis och åklagare inom respektive utanför Ekobrottsmyndigheten beror på att de olika yrkesgrupperna har olika förutsättningar att delta i t.ex. vidareutbildning. De exempel som framkommer i granskningen är osäkerheten för ekopoliserna

utanför Ekobrottsmyndigheten att delta i vidareutbildning på grund av polismyndigheternas ekonomiska restriktioner. Ett annat exempel är att åklagarna inom Ekobrottsmyndigheten kan ha svårt att delta i Riksåklagarens kompetensutveckling om Ekobrottsmyndighetens ekonomi inte förbättras. Betydelsen av den skillnad i kompetensutveckling som kan komma att uppstå mellan poliser och åklagare som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och dem som arbetar utanför bör analyseras av Justitiedepartementet.

Underrättelseverksamheten

Det är ett stort trovärdighetsproblem för ekobrottsbekämpningen att Ekobrottsmyndigheten anser att ingen underrättelseverksamhet bedrivs på ekobrottsområdet och att myndigheten därmed förhindras att bekämpa den ekonomiska brottsligheten på bästa sätt. Revisorerna menar att en så viktig fråga som Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet—ännu drygt tre år efter myndighetens bildande—borde vara löst. Justitiedepartementet borde, när myndigheterna inte själva förmått lösa frågan, ha verkat för en lösning. Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen måste etablera kontakter när det gäller Ekobrottsmyndighetens tillgång till det underrättelseregister som handhas av Rikspolisstyrelsen. Sådana kontakter bör tas trots pågående utredningsarbete och försöksverksamhet på området.

Skattebrottsenheterna

I granskningen har framkommit starka önskemål från personalen på skattebrottsenheterna om att få genomföra beslag av handlingar och att få tillgång till det centrala skatteregistret, vilket skulle öka effektiviteten i arbetet. När det gäller beslag bör denna fråga utredas. I avvaktan på eventuella regeländringar måste rättssäkerheten upprätthållas och nuvarande regler följas. Vidare bör rutiner utarbetas för hur skattebrottsutredarnas tillgång till det centrala skatteregistret ska förbättras, t.ex. genom en snabbare överföring av information från registret till utredarna.

1.1 Inledning

Riksdagens revisorer beslutade i mars 2000 att granska statens insatser mot ekonomisk brottslighet. Revisorerna menade att ett effektivt samarbete mellan de myndigheter och andra statliga organ som givits uppgifter i bekämpningen av ekonomiska brott är av central betydelse. Revisorerna menade därför att granskningen skulle inriktas på eventuella hinder för effektiviteten i dessa myndigheters samverkan. Granskningsarbetet påbörjades i november 2000.

1.2 Syfte och metoder

Syftet med granskningen är att mot bakgrund av justitieutskottets uttalande i samband med att skattebrottsenheterna bildades (1997/98:JuU2y) granska samverkan mellan ett antal myndigheter. Utskottet konstaterade i sitt yttrande att den nya organisationen medförde vissa nackdelar. Det gällde främst att utredandet av kvalificerad ekobrottslighet i och med bildandet kom att delas på flera myndigheter, nämligen polisen, skattebrottsenheterna, åklagarmyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten, beroende på brottslighetens omfattning och svårighet och var i landet den har begåtts. Utskottet förutsatte att de berörda myndigheterna skulle upprätta gemensamma rutiner för t.ex. samråd och informationsutbyte. Utskottet menade att det var en absolut förutsättning att vattentäta skott mellan de olika verksamhetsgrenarna inte uppstod.

I denna rapport redovisas samverkan mellan ett antal myndigheter, dels hur dessa samverkar för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten genom sin utredande verksamhet, dels hur de samverkar i andra sammanhang.

1.3 Myndigheter som omfattas av granskningen

En mängd myndigheter deltar i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Centrala myndigheter som har uppdrag inom området är Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Tullverket, Finansinspektionen, Riksskatteverket, Statens jordbruksverk, Verket för näringslivsutveckling, Patent- och registreringsverket och Statens naturvårdsverk. De regionala myndigheterna är framför allt åklagarmyndigheterna, polismyndigheterna, Tullverkets regionmyndigheter, skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och länsstyrelserna.

Föreliggande granskning inriktar sig framför allt mot Ekobrottsmyndigheten, åklagarorganisationen, polismyndigheterna och skattemyndigheternas skattebrottsenheter. Myndigheterna är utvalda mot bakgrund av justitieutskottets uttalande som refererats ovan. Även Finansinspektionen och Tullverket berörs i granskningen.

Det finns inte någon i författning fastlagd definition av vad som är ekonomisk brottslighet. Åsikterna om vad som ska räknas dit varierar också. Den definition av ekonomisk brottslighet som oftast används härrör från justitieutskottets betänkande 1980/81:21 om den ekonomiska brottsligheten. Enligt denna definition ska till ekonomisk brottslighet först och främst räknas sådan som har ekonomisk vinning som motiv. Den bör vidare ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna. Vidare framhöll utskottet att de ekonomiska brotten ofta anses vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av enskilda.

I en promemoria från Justitiedepartementet (Ds Ju 1996:1) definieras ekonomisk brottslighet något annorlunda. Med ekonomisk brottslighet avses enligt denna definition i första hand kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv och som begås inom ramen för näringsverksamhet, också tillfällig sådan, som inte i sig är kriminaliserad. Vidare ska brottsligheten vara så kvalificerad att det krävs specialistkompetens för att utreda den på ett effektivt sätt. Här lades således tonvikten vid hur svårutredd brottsligheten är, inte dess omfattning eller skadan den vållar.

Vad handlägger Ekobrottsmyndigheten?

Ett annat sätt att definiera ekonomisk brottslighet är att utgå från vilka mål som ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten, dvs.

- brott mot 11 kap. brottsbalken (brott mot borgenärer)
- lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.
- skattebrottslagen (1971:69)
- aktiebolagslagen (1975:1385)
- insiderstrafflagen (2000:1087)
- lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,
- mål vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande samt
- mål som avser 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Till den ekonomiska brottsligheten räknar regeringen också miljöbrott¹. Alla myndigheter inom åklagarväsendet har ett operativt ansvar för bekämpningen av miljöbrott. Ekobrottsmyndigheten har dock inte något sådant ansvar med undantag för de situationer där det finns sådana samband mellan utredningar om ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet att det är lämpligast att handläggningen sker där. Den 1 januari 2000 inrättade Riksåklagaren i

¹ Jfr t.ex. prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 4, s. 35.

samverkan med Rikspolisstyrelsen på regeringens uppdrag en ny organisation för bekämpning av brotten mot miljön. Åklagare och poliser med specialistkompetens ska handlägga miljöbrottsärenden. En enhet hos Riksåklagaren har ett nationellt ansvar för miljöbrottsbekämpningen och biträder dessutom andra åklagarmyndigheter vid handläggningen av komplicerade ärenden om brott mot miljön.

I denna granskning används begreppet ekonomisk brottslighet framför allt i relation till Ekobrottsmyndigheten och den brottslighet som denna myndighet handlägger. I rapporten behandlas inte den nya organisationen för miljöbrott eftersom den funnits under alltför kort tid.

1.5 Ekonomisk brottslighet och sekretess

Våren 1999 överlämnades ett betänkande av Ekosekretessutredningen till regeringen (*Ekonomisk brottslighet och sekretess*, SOU 1999:53). Huvuduppgiften för utredningen var att föreslå åtgärder som skulle göra det möjligt för myndigheter och andra organ att i ökad utsträckning lämna information som kan förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet.

Enligt utredningen är bestämmelserna om sekretessgenombrott för uppgifter om misstanke om brott tillräckliga för att tillgodose behovet av att myndigheter kan anmäla brott och lämna uppgifter under förundersökning. Man föreslår också vissa förändringar som ska göra reglerna lättare att tillämpa. Vidare anser utredningen att de nuvarande möjligheterna att lämna upplysning om planerade brott är för begränsade och föreslår därför en bestämmelse om sekretessgenombrott för *planerade* brott. Allmänna misstankar om att en person sysslar med brottslig verksamhet, obekräftade tips om att någon kan komma att begå ett inte närmare preciserat brott eller diffusa uppgifter om att ett visst företag kan komma att utnyttjas för brott i framtiden är inte tillräckliga för att bryta sekretess med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Frågan om ekonomisk brottslighet och sekretess bereds av Justitiedepartementet genom att man arbetar med en lagrådsremiss om förslag till ändringar i sekretesslagen. Frågor som rör myndighetssamverkan och sekretess kommer därför att behandlas i begränsad utsträckning i rapporten.

1.6 Samverkan med Riksrevisionsverket

Samtidigt som Riksdagens revisorer har granskat samverkan mellan de myndigheter som ska bekämpa ekonomisk brottslighet har Riksrevisionsverket granskat Ekobrottsmyndigheten. Riksrevisionsverket har inriktat sin granskning på hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom Ekobrottsmyndigheten och de särskilda krav som utformningen av myndigheten ställer. Riksdagens revisorer har därför bara i begränsad utsträckning granskat Ekobrottsmyndighetens resultat, organisation och inre effektivitet.

Revisorerna och Riksrevisionsverket har samverkat under arbetets gång. Personalen inom myndigheterna har enats om avgränsning av respektive rapport och träffats regelbundet för att utbyta information. Ett antal intervjuer har även genomförts tillsammans.

2.1 Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten

Antalet anmälda ekobrottsärenden ökade under 1997 och 1998, men minskade under 1999 och 2000. Från den högsta noteringen 1998 till 2000 har antalet anmälda ärenden minskat med drygt 30 procent. Framförallt är det anmälningarna från konkursförvaltarna som har minskat samtidigt som antalet konkurser har minskat med 40 procent under perioden 1996 till 1999. Ekobrottsmyndigheten uppskattar att den ekonomiska brottsligheten inom myndighetens målområde omfattar mellan 100 och 150 miljarder kronor per år och att skatte- och avgiftsfusk står för 75–85 procent av detta belopp.

Anmälningarna om ekonomisk brottslighet kommer främst från skatteförvaltningen och konkursförvaltare. Dessa anmälningar avser med få undantag brott mot borgenärer och skattebrott. Anmälningar från andra, t.ex. privatpersoner, eller anmälningar om andra brott utgör en liten del.

Tabell 2.1 Antalet anmälda ekobrottsärenden åren 1996 till den 1 juli 2000

År	Totalt
1996	4 051
1997	4 954
1998	5 446
1999	3 746
2000	3 687

Källa: Regeringens skrivelse 2000/01:25, Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000 och Riksåklagarens årsredovisning 2000

Kostnaderna för åklagarnas arbete med ekonomisk brottslighet uppgick 1999 till 127 miljoner kronor, varav 94 miljoner för åklagarna på Ekobrottsmyndigheten och 33 miljoner för övriga åklagarmyndigheter. Kostnaderna för polisens arbete mot ekonomisk brottslighet uppgick 1999 till 295 miljoner kronor, varav 165 miljoner för poliserna inom Ekobrottsmyndigheten och 130 miljoner kronor för polismyndigheterna. Kostnaderna för bägge yrkesgruppers ekobrottsbekämpning uppgick således till 422 miljoner kronor för 1999.

2.2 Riksdagens revisorers rapport från 1994

I sin tidigare granskning av den ekonomiska brottsligheten påvisade revisorerna brister i fråga om samhällets åtgärder mot ekonomiska brott (*Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället, rapport 1993/94.6*). I rapporten konstaterades att stora satsningar gjordes under 1980-talet för att bygga upp myndigheternas resurser och kompetens för bekämpning av ekonomisk brottslighet, bl.a. inrättades ekorotlar inom polismyndigheterna i alla län och åklagarväsendet förstärktes genom ett antal särskilda tjänster för ekoåklagare. Mot slutet av 1980-talet avmattades arbetet mot den ekonomiska brottsligheten. Ärendebalanserna växte och många brottsanmälningar blev inte föremål för någon utredning. Det blev allt tydligare att myndigheterna inte

hade resurser och kompetens att klara av situationen. Problemen var särskilt stora inom polisen. Samtidigt utvecklades nya former av ekonomisk brottslighet, t.ex. illegala skalbolagsaffärer, bolagsplundring och bedrägerier med mervärdesskatt.

Stora missförhållanden

Revisorerna ansåg att samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten var helt otillräckliga. Det fanns stora brister i rättsväsendets förmåga att hantera ekonomiska brott. Tidsfördröjningarna var alltför långa, och många brott hann inte utredas innan de preskriberades. Revisorerna menade också att det var alldeles för lätt att undgå upptäckt och att det fanns brister i skattekontrollen och i indrivningen. Revisorerna ansåg vidare att arbetet på regeringsnivån hade varit otillräckligt under lång tid. Den långvariga bristen på uppföljning, samlade analyser och konsekvent styrning av insatserna mot ekonomisk brottslighet sågs av revisorerna som en huvudanledning till att missförhållandena kunnat växa sig så stora. Det konstaterades dock att regeringen börjat ta initiativ till vissa förbättringar.

Revisorerna framhöll i skrivelsen (1994/95:RR4) att det var nödvändigt att man får till stånd ett effektivt samarbete mellan de olika yrkesgrupper respektive myndigheter som måste samverka i utredningar om ekonomisk brottslighet. Det fanns enligt revisorerna ett uppenbart behov av samordning på både central, regional och lokal nivå. Revisorerna gav inte konkreta förslag vad gällde organisationen av det brottsutredande arbetet men påpekade ändå att en organisation som är särskilt utformad för uppgiften att utreda och föra talan i mål om ekonomisk brottslighet och andra liknande mål i princip kan vara mycket effektiv. Revisorerna ansåg att organisationsfrågan måste lösas snarast, och man föreslog att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till principlösning av organisationen på central och regional nivå och härtill hörande frågor som berörde effektiviteten i brottsutredningarna.

Justitieutskottet instämde

Justitieutskottet konstaterade, liksom revisorerna hade gjort, att samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten hade varit otillräckliga. Utskottet instämde i revisorernas uppfattning att det behövdes en mängd åtgärder för att komma till rätta med de problem som uppstått. Den ekonomiska brottslighetens omfattning och komplexa natur innebar att kampen mot den måste föras över ett brett fält och med både flexibilitet och uthållighet. För att insatserna skulle bli effektiva krävdes en förbättrad överblick och styrning från statsmakternas sida. Även informationen och kontakten mellan riksdagen och regeringen i frågan måste förbättras. Utskottet konstaterade dock att justitieministern strax innan utskottsbehandlingen av skrivelsen hade angett riktlinjerna för regeringens kommande arbete när det gällde bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Regeringens uttalade målsättning var att kraftigt öka samhällets samlade insatser när det gällde att förebygga och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten. Utskottet utgick från att regeringen i arbetet med

2.3 Ekobrottsberedningen

Ekobrottsmyndigheten bildas

I december 1994 inrättade regeringen en särskild arbetsgrupp, regeringens Ekobrottsberedning. Med bl.a. Ekoberedningens inledande arbete som grund beslutade regeringen i april 1995 en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. En av huvudpunkterna i strategin var att genom att utveckla myndigheternas kompetens och samarbete effektivisera myndigheternas arbete mot ekonomisk brottslighet. Vidare utredde Ekobrottsberedningen frågan om myndighetsstrukturen. Beredningen föreslog bl.a. att en ny myndighet för bekämpningen av ekonomisk brottslighet skulle inrättas (*Effektivare ekobrottsbekämpning*, Ds 1996:1). Regeringen delade beredningens uppfattning (prop. 1996/97:1) och framhöll att en sådan lösning inrymde avgörande fördelar, både i operativt hänseende och i fråga om samordningen med övriga aktörer inom ekobrottsbekämpningen. Regeringen ansåg dock, till skillnad från Ekobrottsberedningen, att det inte var nödvändigt att ge den nya myndigheten ställning som kombinerad åklagarmyndighet och polismyndighet. Man menade att en sådan organisatorisk lösning skulle medföra en rad lagtekniska problem och försena reformen. Regeringen menade vid denna tidpunkt att Ekobrottsmyndigheten skulle finnas över hela landet. Man menade också att det inom ramen för den nya myndigheten skulle finnas tillgång till resurser för spaning och underrättelseverksamhet inom ekobrottsområdet. Personal från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet skulle också vid behov placeras vid myndigheten.

Ekobrottsmyndigheten endast i storstadsläna

När frågan återkom i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) föreslog regeringen att Ekobrottsmyndigheten skulle ta över ansvaret för den operativa verksamheten mot ekobrott i de tre storstadsläna. För övriga län skulle Ekobrottsmyndigheten, under Riksåklagaren, samordna åklagarväsendets verksamhet rörande ekobrottsligheten och även kunna ta över särskilt kvalificerade mål. Verksamheten skulle bygga på en nära samverkan mellan åklagare, poliser och olika slag av specialister. Dessa skulle vara samlokaliserade och förundersökningarna skulle bedrivas i åklagarledda grupper. Poliserna skulle dock vara anställda inom polisväsendet. Regeringen menade att det förändrade arbetssättet och det samlade ansvaret för resurserna skulle leda till att förundersökningarnas kvalitet höjdes och antalet lagföringar ökade. Genom den nationella stabsfunktionen skulle statsmakterna kunna få en bättre helhetsbild av ekobrottsligheten och en bättre möjlighet att förutse utvecklingen på området. Också myndigheterna, näringslivet och allmänheten skulle komma att få information om exempelvis nya ekobrottsformer för att kunna skydda sig mot denna kriminalitet. Nya former av ekobrott skulle upptäckas och beivras på ett tidigt stadium. Den 1 januari 1998 inrättades

Skattebrottsenheterna bildas

Ekobrottsberedningen anförde också i rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (1996) att skattebrottmålen var speciella, dels genom att handläggningen krävde en hög specialistkompetens i fråga om skatterätt, dels att utredningarna regelmässigt hade ett nära samband med motsvarande fiskala utredning. Beredningen menade att det fanns anledning att anta att man, utan att göra avkall på rättssäkerheten, skulle kunna handlägga skattebrottmål effektivare genom att införa skattekriminalverksamhet vid skattemyndigheterna. Ekobrottsberedningen återkom till frågan om skattekriminaler i rapporten *Skattekriminal* (Ds 1997:23). Man föreslog att skattekriminalen i första hand skulle utreda brott mot skattebrottslagen (1971:69) och andra författningar inom skatteområdet. Också bokföringsbrott borde enligt förslaget falla inom kompetensområdet, liksom brott mot folkbokföringslagen (1994:481). Man menade att åklagaren i undantagsfall också skulle kunna uppdra åt skattekriminalen att utreda annan brottslighet. Rättegångsbalkens regler skulle gälla och skattekriminalen skulle också få använda tvångsåtgärder mot egendom, såsom husrannsakan och beslag. I regeringens proposition (1997/98:10) föreslogs att en skattebrottsenhet skulle bildas vid varje skattemyndighet. Enheterna föreslogs dock inte få tillgång till tvångsmedel. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1997/98:SkU10, rskr. 1997/98:70). Under 1998 började de första skattebrottsenheterna byggas upp.

2.4 Regeringens fortsatta satsningar

Sedan 1996 lämnar regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen en lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten. I skrivelsen för 2000 (skr. 2000/01:25) omnämns ett antal huvudpunkter i brottsutvecklingen som rör behovet av kunskap om den ekonomiska brottsligheten, momsfusket, svart arbete och oredovisade inkomster samt att en stor del av den ekonomiska brottsligheten aldrig anmäls.

Vidare presenteras inriktningen av det fortsatta reformarbetet. Några huvudpunkter är att uppbyggnaden och utvecklingen av Ekobrottsmyndigheten ska fortsätta. Det som återstår gäller enligt regeringen framför allt utvecklingen av staben, som vid myndighetens bildande tilldelades nya och omfattande uppgifter inom ett komplicerat arbetsområde. Vidare ska det brottsförebyggande arbetet utvecklas. Det brottsförebyggande arbetet kan bl.a. aktualisera regelförändringar även inom andra områden än det rent straffrättsliga.

Regeringen beslutade den 7 december 2000 att tillkalla en beredning som ska verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Bland annat ska man undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet, överväga hur brottsutredningsverksamheten kan förbättras samt uppmärks-

samma frågor om myndigheters lokalisering. Delbetänkanden ska presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas. Senast före utgången av 2003 ska beredningen redovisa det aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

2001/02:RR11
Bilaga 1

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndigheten tog vid bildandet 1998 över åklagarverksamheten när det gäller ekobrott i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Från och med den 1 juli 1999 ingår även Hallands län och Gotlands län i myndighetens verksamhet. Sedan den 1 juli 2001 ingår också Blekinge län i myndigheten. För övriga län samordnar Ekobrottsmyndigheten under Riksåklagaren åklagarväsendets verksamhet rörande ekobrottslighet. Myndigheten kan också ta över särskilt komplicerade mål från övriga län.

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs framför allt borgenärs- och skattebrott. Vidare behandlas brott mot aktiebolagslagen, insiderstrafflagen och lagen om handel med finansiella instrument samt EU-bedrägerier. Myndigheten behandlar även mål som ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsvillkor, skatterätt eller liknande. Ekobrottsmyndigheten har också ansvaret för mål som rör kvalificerad ekonomisk brottslighet med nationell utbredning eller internationell anknytning samt mål som är av principiell natur eller av stor omfattning. Om ett mål har börjat handläggas vid Ekobrottsmyndigheten och en annan åklagarmyndighet också är behörig att handlägga målet ska den ansvariga åklagaren snarast samråda med den andra åklagarmyndigheten om målets fortsatta handläggning.

Myndighetens brottsutredande verksamhet bedrivs vid tre avdelningar. Avdelningarna är lokaliserade till Stockholm, Göteborg och Malmö. Därutöver finns utredningsgrupper i Skövde, Borås, Halmstad, Kristianstad, Visby och Karlskrona. I Stockholm finns också myndighetens centrala ledning – staben – med organisationen för de nationella stabsfunktionerna lokaliserad. Vid staben finns också kammaren för särskilda brottsutredningar. Kammaren handlägger bl.a. mål enligt insiderstrafflagen och s.k. EU-bedrägerier.

Ekobrottsmyndigheten har ett eget anslag, en central administration samt vissa stabsuppgifter och lyder i fråga om dessa direkt under regeringen. I övrigt är Ekobrottsmyndigheten en åklagarmyndighet under Riksåklagaren. I sin stabsfunktion ska Ekobrottsmyndigheten förse regeringen och andra intressenter med en bättre helhetsbild av den ekonomiska brottsligheten och en bättre möjlighet att förutse utvecklingen inom området. Myndigheten ska på ett så tidigt stadium som möjligt informera de berörda myndigheterna om nya former av ekonomisk brottslighet. Myndigheten ska följa rättstillämpningen och lämna förslag på åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och ge synpunkter på lagstiftningen. Myndigheten ska tillsammans med andra berörda myndigheter utveckla metoder som effektiviserar ekobrottsbekämpningen.

3.1 Stabens uppgifter

Enligt regeringen är Ekobrottsmyndigheten speciellt anpassad för att säkerställa en hög arbetskapacitet, kontinuitet och kompetens i fråga om all ekobrottsbekämpning. Myndigheten har en central roll såväl när det gäller operativ brottsutredningsverksamhet som strategiskt långsiktiga åtgärder i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Enligt regeringens bedömning i

budgetpropositionen för 2001 återstår emellertid en del i uppbyggnaden av myndigheten. Det gäller framför allt utvecklingen av de nationella stabsfunktionerna. Eftersom Ekobrottsmyndigheten arbetar för att förbättra utrednings- och stabsverksamheten ser regeringen fram mot fortsatt förbättrade verksamhetsresultat från myndigheten. Justitieutskottet konstaterade i budgetbetänkandet för 1999 (bet. 1998/99:JuU1) att det ännu var för tidigt att säga hur den nya organisationen och arbetsformen i detalj skulle komma att påverka ekobrottsbekämpningen. Enligt utskottets mening stod det dock klart att myndighetens inrättande skapat helt andra förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning. I budgetbetänkandet för 2001 (bet. 2000/01:JuU1) menar utskottet att även om ytterligare erfarenhet måste vinnas innan det med säkerhet går att uttala sig om Ekobrottsmyndighetens resultat så talar de uppgifter som för närvarande finns tillgängliga för att den väl fyller de syften för vilka den inrättats.

I Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten för 1999 anger myndigheten att man arbetar för att förbättra förundersökningarnas kvalitet. Arbetsgrupper diskuterar arbetsmetoder avseende t.ex. utformningen av förundersökningsprotokollet, hanteringen av förhör, frågor rörande säkerställande av bevisning och gemensamma datakataloger i omfattande utredningar. Modeller har tagits fram för att bättre strukturera utredningsmaterialet.

Enligt Ekobrottsmyndigheten har myndigheten under 2000 prioriterat såväl metodutveckling som kompetensutveckling. En arbetsgrupp har presenterat ett förslag till en ny ekoutbildning som nu bearbetas inom myndigheten. Avsikten är att utbildningen ska starta under 2001. Ett antal utbildningar har hållits under 2000, bl.a. i grundläggande redovisning och uppdatering av kunskaperna på lagstiftningsområdet hos åklagare, poliser och ekonomer. Personal både inom och utanför myndigheten har kunnat delta. För att utveckla samverkan mellan olika personalkategorier i åklagarledda arbetsgrupper, genomförs grupputvecklingsaktiviteter i hela Ekobrottsmyndigheten.

Stor efterfrågan på utbildning

Efterfrågan på utbildning och kompetensutveckling är stor inom åklagarväsendet och inom polisen. I de intervjuer revisorerna genomfört på de olika myndigheterna har Ekobrottsmyndigheten kritiserats för att det inte kommit till stånd någon utbildning sedan myndigheten bildades. Även Riksåklagaren har kritiserat Ekobrottsmyndigheten i detta avseende. I ett yttrande till Justitiedepartementet (2001-02-21) över Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2000 framhåller riksåklagaren att han har det övergripande ansvaret för att ekoåklagare har tillräcklig kompetens för sin uppgift. Riksåklagaren menar därför att det inte är godtagbart att ett antal åklagare inom Ekobrottsmyndigheten inte har genomgått specialistutbildning. Riksåklagaren menar att det är utomordentligt angeläget att utbildningen av ekoåklagare kommer i gång under 2001. Riksåklagaren framhåller också i en intervju med revisorerna att det är viktigt att även åklagarna på Ekobrottsmyndigheten får möjlighet att delta i den kompetensutveckling som Riksåklagaren erbjuder. Han befarar dock att Ekobrottsmyndighetens dåliga ekonomi gör

att åklagarna på myndigheten inte kommer att kunna delta i önskvärd utsträckning.

I Riksrevisionsverkets granskning framgår också att poliser och ekonomer är missnöjda med bristen på kompetensutveckling. Riksrevisionsverket pekar på att ingen personalförsörjningsplan har utarbetats, och det saknas också riktlinjer för vilken kompetens olika yrkeskategorier bör besitta.

I intervjuer med generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten och Riksåklagaren har framkommit skillnader i åsikter mellan myndighetscheferna vad gäller Ekobrottsmyndighetens uppgift att stå för utbildningen av ekoåklagare. Enligt Riksåklagaren är det Ekobrottsmyndighetens ansvar att utbilda ekoåklagare, medan generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten menar att detta inte är klarlagt. Han efterfrågar ett ställningstagande från Justitiedepartementet i denna fråga.

Det finns också oklarheter mellan Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen vad gäller kompetensutvecklingen för poliser. I Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten* framgår att Rikspolisstyrelsen anser att pengar förts över från Rikspolisstyrelsen till Ekobrottsmyndigheten för att täcka kostnaderna för poliserna vad gäller såväl löner som kompetensutveckling. Ekobrottsmyndigheten anser däremot att pengarna var tänkta att täcka enbart lönerna.

I de län där Ekobrottsmyndigheten inte har ansvaret för åklagarverksamheten ska Ekobrottsmyndigheten under Riksåklagaren samordna verksamheten som rör ekonomisk brottslighet. Under myndighetens två första år förekom enligt Ekobrottsmyndigheten samordningsinsatser i begränsad omfattning. Sedan den 1 januari 2001 har dock ansvaret för denna samordning lagts över från staben till avdelningarna. Under första halvåret 2001 har ett antal träffar anordnats mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarmyndigheter och polismyndigheter i länen utanför Ekobrottsmyndighetens område. Generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten påpekar att det inte är klarlagt från Justitiedepartementet vad samordningsfunktionen för myndigheten egentligen innebär.

Kritik mot staben

Flera av de intervjuade på Ekobrottsmyndigheten menar att det är tveksamt om den centrala nivån inom Ekobrottsmyndigheten, dvs. staben, motsvarar det uppdrag som man har. Kritiken rör insatserna för utbildning, kontakterna med andra län och analysen av den ekonomiska brottsligheten. I huvudsak menar personalen på avdelningarna att de inte i någon större omfattning kommer i kontakt med verksamheten på den centrala nivån. En representant för staben understryker att det inledningsvis varit nödvändigt att prioritera uppbyggnaden av den operativa verksamheten. Av resursskäl har övrig verksamhet inte kunnat prioriteras i lika hög grad. Generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten framhåller att stabens roll medvetet tonades ned då myndigheten bildades. Han menar att det var tvunget att visa att stabens uppgifter var underordnade den operativa verksamheten. Detta har fört med sig att stabsverksamheten nu kan vila på de erfarenheter man dragit under de

år som myndigheten funnits. De förslag som lämnas till Justitiedepartementet t.ex. avseende regeländringar är därför väl underbyggda.

Myndighetens uppdrag att analysera den ekonomiska brottsligheten behandlas i avsnitt 3.5.

När det gäller uppgiften att utveckla och effektivisera det brottsförebyggande arbetet behandlas detta av Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten?* Riksrevisionsverket menar att det är oklart inom Ekobrottsmyndigheten vad innebörden av ekobrottsförebyggande verksamhet är, hur det ska definieras, och vilka av myndighetens verksamheter som kan hänföras till denna verksamhet. Riksrevisionsverket föreslår att en genomgripande analys görs av innebörden av ekobrottsförebyggande arbete samt vilket behov det finns av ett sådant arbete.

3.2 Hur arbetar avdelningarna?

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs arbetet i åklagarledda arbetsgrupper med poliser, ekonomer och personer med särskild kompetens på IT-området. Åklagarna är förundersökningsledare och lämnar direktiv för hur utredningen ska bedrivas. Åklagaren förfogar dock inte över poliserna. Dessa lyder i stället under den polisiära chefen vid avdelningen. Enligt myndigheten är detta arbetssätt en god grund för ytterligare effektivitets- och kvalitetshöjningar av brottsutredningsverksamheten. Ett mer traditionellt sätt att arbeta med en polis som ensamutredare och med en åklagare förekommer också.

Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten?* tar bl.a. upp avdelningarnas interna organisation och arbetsfördelning. Varje avdelning leds av en avdelningschef som vid handläggningen av åklagarfrågor har ställning som biträdande överåklagare. Varje avdelning har ett avdelningskansli som hanterar bl.a. ekonomi- och personalfrågor. Avdelningarna är indelade i kammare. På varje kammare arbetar åklagare, poliser, ekonomer och administratörer. På de flesta kamrarna sätts grupper samman inför varje ärende. Det är oftast inte vattentäta skott mellan kamrarna, och grupperna kan vid behov även sammanställas över kammargränserna.

Två stora fördelar

I stort sett samtliga som intervjuats av revisorerna menar att Ekobrottsmyndigheten har två stora fördelar. Den ena fördelen är *samlokaliseringen* av polis, ekonomer och åklagare. Närheten mellan de olika personalgrupperna underlättar samarbetet och ökar effektiviteten. I stället för att ”packa väskan med ett antal akter och frågor och åka tvärs över stan en bestämd dag en bestämd tid”, kan man genom att man är samlokaliserade lättare träffas utan att boka tid. Närheten kan också innebära att förundersökningsprotokoll färdigställs snabbare och med mindre utredningsinsatser. Genom de ökade kontakterna med åklagare minskar risken för att polisen utreder för mycket i ett ärende. Några åklagare menar dock att arbetssättet kan leda till en alltför stor belastning på åklagarna. Det blir ”lättare att fråga än att tänka själv”, vilket snarare leder till ineffektivitet i arbetet. Liknande påpekanden görs av poliser – erfarna ekopoliser måste hjälpa oerfarna ekoåklagare. En av de

intervjuade poliserna menar att åklagarna har för mycket inflytande på utredningsarbetet. Åklagarna har dessutom olika sätt att arbeta, vilket kan vara besvärligt för poliserna att rätta sig efter. Med åklagarna lite på håll kunde poliserna lägga upp sitt arbete mer självständigt.

Den andra stora fördelen med Ekobrottsmyndigheten som speciellt framhålls av de intervjuade är att *polisens resurser är fredade* genom att de poliser som är kommenderade till Ekobrottsmyndigheten inte tas i anspråk för någon annan verksamhet inom polisväsendet. Några åklagare menar att före myndighetens bildande valde polisen mellan ekobrottsmålen. Både polis och åklagare menar att det är en stor fördel att polisen inte plötsligt kan få order att utföra andra uppgifter som gör att de måste lägga en ekobrottsutredning åt sidan för att ägna sig åt annan verksamhet. Detta förekom tidigare i varierande grad på de olika orterna. Ytterligare fördelar som framhålls är effektivare handläggning av mängdärenden och att lagarbetet har medfört effektivare och snabbare handläggning av omfattande mål.

3.3 Personal och ekonomi

Personal

Åklagare, ekonomer och administrativ personal är anställda på Ekobrottsmyndigheten. Poliserna är däremot inlånade från sina polismyndigheter till Rikspolisstyrelsens ekobrottskansli för att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Konstruktionen beror på att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och att det därför uppstår komplikationer med polisens befogenheter eftersom dessa enligt polislagen (1984:387) är knutna till anställning vid en polismyndighet. Om poliserna inte är anställda på en polismyndighet är de inte längre att betrakta som poliser och förlorar därmed sin möjlighet att gripa misstänkta, utföra beslag och husrannsakan m.m. Det råder delade meningar hos poliserna på Ekobrottsmyndigheten om vilken effekt anställningskonstruktionen har. Riksrevisionsverket konstaterar i sin rapport att majoriteten av de poliser som intervjuats uppger att de känner sig som om de vore anställda på Ekobrottsmyndigheten. De känner sig också avskurna från sin faktiska arbetsgivare och sina gamla kontaktnät. Orsaker som anges är att man inte rent fysiskt längre sitter tillsammans med poliser från det övriga polisväsendet. Andra anledningar är att de inte har tillgång till polisens intranät eller e-postsystemet. Även vissa åklagare hävdar att de känner ett avstånd till den övriga åklagarorganisationen.

Under de inledande uppbyggnadsåren ökade antalet årsarbetande för att sedan öka endast marginellt mellan 1999 och 2000. Tabellen nedan visar antalet anställda i de olika personalgrupperna i genomsnitt under 1998–2000.

Tabell 3.1 Faktiskt årsarbetande i genomsnitt hos Ekobrottsmyndigheten, 1998-2000

Personalgrupp	Faktiskt årsarbetande		
	1998	1999	2000
Åklagare	63	74	74
Poliser	170	180	183
Ekonomer	26	31	31
Administratörer	44	52	51
Övriga	16	24	27
Totalt	319	361	366

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

Ekobrottsmyndigheten har enligt myndighetens årsredovisning behov av ytterligare åklagare, framför allt vid Östra avdelningen. Vissa svårigheter finns också med att rekrytera ADB-personal, medan intresset bland poliser för inkommande till Ekobrottsmyndigheten är stort enligt myndigheten. Ekobrottsmyndighetens mål för kompetensförsörjningen under 2000–2002 är att rekrytera ytterligare 10 åklagare och 20 poliser samt ett mindre antal personer med särskild IT-kompetens. Sedan våren 2001 råder dock anställningsstopp vid myndigheten (se vidare nedan under Ekonomi). Frågor om rekrytering av polis och åklagare till Ekobrottsmyndigheten behandlas i Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten?*. Riksrevisionsverket föreslår att ansvarsfördelningen i rekryteringsförfarandet justeras i syfte att underlätta rekryteringen av såväl åklagare som poliser.

Ekonomi

När myndigheten bildades uppgick anslaget till drygt 180 miljoner kronor. Endast marginella höjningar beräknades för de kommande två åren, men regeringen framhöll att det var viktigt att Ekobrottsmyndigheten gavs de resurser som behövdes för att uppfylla de förväntningar som låg bakom dess bildande. Regeringen angav att man nära skulle följa verksamheten och om det var motiverat återkomma till riksdagen i resursfrågan. I budgetpropositionen för 1999 anförde regeringen åter att myndigheten måste ges de resurser som behövdes för den omfattande kompetensutvecklingen de alltmer kvalificerade ekobrottsmålen krävde, och man föreslog därför att myndigheten skulle tillföras 90 miljoner kronor perioden 1999–2001, fördelat på 10 miljoner kronor 1999 och 40 miljoner kronor 2000 respektive 2001. I budgetpropositionen för 2000 beräknades anslaget till drygt 250 miljoner kronor. Regeringen framhöll att myndigheten behövde resursförstärkningar för att kunna fullfölja uppbyggnaden av myndigheten och föreslog därför ytterligare höjningar än de redan beslutade, nämligen 5 miljoner kronor för 2000 och 15 miljoner kronor 2001 respektive 2002.

Regeringens bedömning för 2001 var att Ekobrottsmyndighetens uppbyggnad borde fortsätta och förstärkas och regeringen föreslog att myndigheten tillfördes ytterligare 10 miljoner kronor utöver tidigare beslut. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknades anslaget upp med 18,4 miljoner kronor. För 2002 och 2003 beräknas anslaget vara oförändrat förutom kompensation för löner och lokaler m.m.

Tabell 3.2 Anslagsutveckling, tusental kronor

	Anslag	Utfall	Anslagssparande
1998	180,1	156,7	23,4
1999	199,2	219,8	5,4
2000	264,6	280,7	
2001	313,1	*309,0	
2003	320,2		
2004	326,0		

*Prognos

Källa: Budgetpropositionerna för 1998–2002, utgiftsområde 4

Ekonomi är dålig

Ekobrottsmyndigheten menar att myndigheten var otillräckligt finansierad i utgångsläget. Ekobrottsmyndigheten har i sin budgetuppföljning per den 31 mars 2001 uppgivit att detta dels beror på att personalkostnaden per individ blev större än vad som beräknats vid överförandet av medel till myndigheten, dels att driftskostnaden för polisverksamheten är väsentligt större i ekobrottsmiljö än i genomsnittet för polisverksamhet i allmänhet som beräkningen byggde på. I sin delårsrapport 2001-06-30 anger myndigheten också att ekonomin under det första halvåret 2001 har belastats särskilt av kostnader i samband med att myndighetens verksamhet i Stockholm flyttat till nya lokaler. Man understryker att de nya lokalerna på sikt innebär en avsevärd besparing. Myndigheten anger också i delårsrapporten att hela anslagskrediten kommer att utnyttjas och att ett ytterligare överskridande på ca 6,5 miljoner kronor kommer att göras. Den försämrade ekonomin innebär enligt myndigheten att man har svårigheter att tillräckligt snabbt avsluta större och medelstora utredningar. I den centrala ledningen saknas också för närvarande resurser för en ändamålsenlig inriktning och uppföljning av verksamheten. Detta gör bl.a. att det statistiska underlaget för ledning och styrning av verksamheten är bristfälligt. Myndigheten har anställningsstopp vad gäller nyrekryteringar och mycket stor restriktivitet beträffande ersättningsrekrytering. Ekobrottsmyndigheten ser också över sin organisation i syfte att få en organisation som rymms inom den ekonomiska ramen. Översynen beräknas vara färdig i oktober 2002.

Riksåklagaren pekar i sitt budgetunderlag för 2002 på att kostnaden för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten i de tre storstadslänen före 1998 uppgick till 166 miljoner kronor. Man framhåller att anslagen till Ekobrottsmyndigheten nära nog motsvarar en fördubbling av detta belopp.

Ekobrottsmyndigheten redovisar sina kostnader uppdelat på stabsutgifter och brottsutredningar. Kostnaderna för den centrala stabens utgifter har ökat. Kostnaderna för staben uppgick 2000 till knappt 16 miljoner kronor och för avdelningarnas stabsverksamhet till drygt 3 miljoner kronor.

Riksåklagaren kritiserar Ekobrottsmyndighetens kostnader för stabsverksamheten. Riksåklagaren menar att det är en dubbel kostnad med två staber inom åklagarväsendet. Kostnadsfördelningen på olika verksamhetsområden ser ut som följer.

Tabell 3.3 Kostnadsfördelning på olika verksamhetsområden

	Stabsuppgifter		Brottsutredningar	
	Procent	Kronor	Procent	Kronor
1998	1,6	3 183 000	98,4	191 128 000
1999	3,4	8 813 000	96,6	250 398 000
2000*	5,6	15 979 000	94,4	283 503 000

* För 2000 har en delvis annan uppdelning gjorts vad gäller stabsuppgifterna. De sammanlagda stabsuppgifterna uppgår till 6,8 procent av myndighetens kostnader. För att det ska vara möjligt att jämföra över tiden avser den siffra som anges i tabellen endast staben på den centrala myndigheten.

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 1999 och 2000.

Styckkostnaden för en brottsutredning där åklagarbeslut har fattats har minskat något mellan 1999 och 2000. Antalet beslut har ökat med 15 procent (se vidare tabell 3.10).

Tabell 3.4. Kostnad per brottsutredning 1999–2000, kronor

	1999	2000
Styckkostnad	33 455	31 822
Antal beslut	7 748	8 909

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

3.4 Myndighetens resultat

Ekobrottsmyndigheten delar in sina ärenden i fyra kategorier

- Mindre omfattande ärenden (kategori 1)
- Medelsvåra ärenden (kategori 2)
- Särskilt krävande (kategori 3)
- Utländsk framställan om rättshjälp (kategori 4)

Som mindre omfattande ärenden anses bokföringsbrott av mindre omfattande eller normal beskaffenhet som inte kräver särskilda insatser från en ekonom, vissa skattebrott avseende fysiska personer samt andra okomplicerade brott enligt skattebrottslagen. Som särskilt krävande ärenden räknas bl.a. kvalificerad brottslighet som antingen är juridiskt mycket komplicerad eller är av stor omfattning och därigenom mycket resurskrävande. Med ärenden av stor omfattning avses sådana som förväntas kräva minst fyra dagars huvudförhandling. Ärenden som kategoriseras som utländska framställningar om rättshjälp berör ärenden där Ekobrottsmyndigheten själv inte bedriver någon förundersökning. Det är ofta fråga om en begäran från polis eller åklagare i ett annat land om att bistå i en utredning. Övriga ärenden betraktas som medelsvåra ärenden.

Inkomna och avslutade ärenden

Under de första sju månaderna sedan Ekobrottsmyndighetens start den 1 juni 1998 inkom 2 966 ärenden. Bland dessa fanns många äldre ärenden som övertogs från polis och åklagare i de län som omfattades av Ekobrottsmyndigheten. Under samma tid avslutades 2 597 ärenden. År 1999 kom omkring

15 procent färre ärenden in till myndigheten medan omkring 10 procent färre ärenden avslutades. Under år 2000 kom något färre ärenden in än under 1999, medan antalet avslutade ärenden var omkring 15 procent fler än året innan. Vissa av dessa ärenden har dock utretts av skattebrottsenheterna innan beslut har fattats.

Tabell 3.5 Inkomna och avslutade ärenden 1998–2000

	Inkomna	Avslutade
1998*	2 966	2 597
1999	2 544	2 336
2000	2 440	2 744

*1998 avser sju månader

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

Av tabellen nedan framgår fördelningen mellan ärendekategorier vad avser inkomna och avslutade ärenden. Inga större skillnader föreligger mellan 1999 och 2000. Den absolut övervägande delen av inkomna och avslutade ärenden utgörs av mindre omfattande och medelsvåra ärenden.

Tabell 3.6 Fördelning mellan ärendekategorier 1999 och 2000, procent av totala antalet ärenden

	Inkomna		Avslutade	
	1999	2000	1999	2000
Mindre omfattande	49	49	51	50
Medelsvåra	44	46	43	44
Särskilt krävande	5	3	4	5
Utländsk rättshjälp	2	2	1	2

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

Genomströmningstid och balans

Genomströmningstiden för ärenden har ökat under de år Ekobrottsmyndigheten funnits. Mellan 1998 och 2000 ökade genomströmningstiden med 35 procent, från 345 dagar till 528 dagar. Ökningen mellan 1999 och 2000 var 13 procent. Genomströmningstiden påverkas dock av i vilken grad äldre ärenden avgörs vid myndigheten. När beslut fattas i ett ärende påverkas den totala genomströmningstiden. Fattas beslut endast i nyinkomna ärenden blir genomströmningstiden därför kort och avgörs endast gamla ärenden blir genomströmningstiden lång. För att få en bättre uppfattning om genomströmningen av ärenden bör därför även balanssituationen vägas in.

Tabell 3.7 Genomströmningstiden, antal dagar från anmälan till beslut av åklagare (dvs. exklusive tingsrättsbalans) avseende brottsmisstankar – inkomna till beslut samt balanser 1998–2000

År	Antal dagar	
	Genomströmningstid	Balans
1998	345	3 067
1999	458	3 313
2000	528	2 935

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar 1998–2000.

Antalet ärenden i balans har minskat mellan 1999 och 2000, vilket kan tyda på att den ökade genomströmningstiden beror på att äldre ärenden har avgjorts. På två av avdelningarna finns ett system för att öka genomströmningen av kategoriärenden. Dessa avgörs med en löpandebandprincip så snart de kommer in till myndigheten.

Lagföringsandel

Ett annat mått på myndighetens resultat är lagföringsandelen, dvs. andelen ärenden i vilka beslutats om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse i förhållande till totala antalet avslutade ärenden. Vid Ekobrottsmyndigheten var lagföringsandelen 23 procent 1998, 31 procent 1999 och 35 procent 2000. Lagföringen har alltså ökat, vilket tyder på att färre utredningar inleds och slutförs som inte leder till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Tabell 3.8 Lagföring, ärenden

År	Andel lagförda Ärenden, procent
1998	23
1999	31
2000	35

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

Lagföringen i de olika ärendekategorierna visar att de särskilt krävande ärendena (kategori 3) har högst lagföring, 43 procent för 2000. År 1999 var denna andel 42 procent. För de mindre omfattande ärendena (kategori 1) var andelen 36 respektive 28 samt för de medelsvåra (kategori 2) 31 procent för 2000 och 25 procent för 1999.

Tabell 3.9 Lagföringsandel enligt kategoriindelningen, 1999–2000

Ärendekategori	1999	2000
Mindre omfattande (kategori 1)	28	36
Medelsvåra (kategori 2)	25	31
Särskilt krävande (kategori 3)	42	43

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

Av myndighetens tidsredovisning framgår också att de medelsvåra ärendena och de särskilt krävande ärendena tillsammans ägnas ca 80 procent av den tid som läggs ned på den brottsutredande verksamheten.

Ett annat sätt att mäta myndighetens resultat är att granska vilken sorts beslut som fattas hos myndigheten när det gäller brottsmisstankar. I tabellen nedan framgår vilka sorters beslut det är fråga om och hur stor andel de utgör av det totala antalet beslut. Omkring en femtedel av brottsmisstankarna leder inte till en förundersökning. En bidragande orsak till detta kan vara att anmälningsskyldigheten till åklagare för konkursförvaltare och skattemyndigheter inträder vid låg misstankegrad, dvs. någon skäligen misstänkt för ett brott behöver ännu inte finnas. Detta gör att fler ärenden från konkursförvaltare och skattemyndigheter avskrivs än andra brott. Omkring en tredjedel av inledda förundersökningar läggs ned. Av avslutade förundersökningar leder en dryg tiondel inte till åtal. Av tabellen framgår att förändringarna mellan 1999 och 2000 är små.

Tabell 3.10 Andelen beslut avseende brottsmisstankar samt antalet beslut

Beslut	1998*	1999	2000
Förundersökning inleds ej	15	21	18
Förundersökning nedlagd	38	33	33
Åtal väcks ej, brott kan ej styrkas	6	6	10
Åtal väcks ej, övrigt	1	2	3
Strafföreläggande	1	2	5
Åtalsunderlåtelse	0,2	1	1
Åtal	26	20	18
Övriga beslut	12	15	13
Antal beslut	6 997	7 748	8 909

* Avser 1998-06-01—1998-12-31

Källa: Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2000.

I november 1999 granskade Ekobrottsmyndighetens stab de ärenden som skrivits av vid myndigheten. Granskningen visade att åklagarna hanterat avskrivningsärendena på ett korrekt sätt. Inte i något fall fanns det tillräckliga skäl att ändra åklagarens beslut. De avskrivna anmälningarna berodde inte på bristande effektivitet och kompetens hos de brottsutredande myndigheterna utan var ett naturligt resultat av reglerna för misstankegrad på anmälningar till Ekobrottsmyndigheten. Se vidare avsnitt 4.2.

Har det blivit bättre sedan år 1997?

Riksrevisionsverket har i sin rapport mätt genomströmningstider och granskat vilka grunder som används för avskrivning av brottsmisstankar under 2000. Resultatet skiljer sig något från de uppgifter som lämnats i Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för år 2000. Riksrevisionsverket har också gjort motsvarande mätning för en period 1997/98 för de delar av åklagarväsendet som då motsvarade Ekobrottsmyndighetens område år 2000. Antalet brottsmisstankar som avgjordes var betydligt större vid Ekobrottsmyndigheten 2000 än vad som var fallet inom samma område 1997. Granskningen visar att en större andel av brottsmisstankarna ledde till att åtal väcktes under 2000 än under perioden 1997/98. 1997/98 avskrevs en större andel brottsmisstankar utan att förundersökning inletts, en mindre andel förundersökningar lades ned och beslut att inte väcka åtal efter att

förundersökningen avslutats förekom i betydligt lägre grad än för 2000. Närmare uppgifter om beräkningarna ges i Riksrevisionsverkets rapport.

Riksrevisionsverket framhåller dock att uträkningarna är osäkra eftersom urvalet från perioden 1997/98 inte är komplett bl.a. för att ett nytt diarieföringssystem togs i drift. Dessutom pågick ett uppdrag om avarbetning av arbetsbalanser i syfte att väsentligt minska antalet balanserade ekobrottsärenden vid åklagar- och polismyndigheterna. Riksrevisionsverket drar i sin rapport slutsatsen att jämförelsen mellan resultatet för storstadsområdena före respektive efter Ekobrottsmyndighetens bildande inte ger ett entydigt resultat. Det har således inte statistiskt gått att visa att Ekobrottsmyndigheten har förbättrat ekobrottsbekämpningen. Närmare uppgifter om beräkningarna ges i Riksrevisionsverkets rapport *Vad hindrar Ekobrottsmyndigheten?*.

3.5 Spaning och underrättelseverksamhet

Enligt polisdatalagen får underrättelseregister upprättas i polisens verksamhet för att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten,
- hindra störningar samt ingripa när sådana har inträffat eller
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Tillgången till registren är reserverad för polismyndigheterna. Ekobrottsmyndigheten, som är en åklagarmyndighet, har inte tillgång till register som upprättas i enlighet med polisdatalagen.

Den 9 december 1999 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen (dir. 1999:99). Utredaren ska analysera konsekvenserna av den nya regleringen om polisens rätt att behandla personuppgifter automatiserat. Utredaren ska också överväga om fler register bör regleras särskilt i lagstiftningen och i så fall lämna förslag till sådana regleringar. I övrigt ska utredaren peka på eventuella reformbehov. Uppdraget ska redovisas senast vid utgången av 2001. Enligt uppgift från Justitiedepartementet kan utredaren också komma att ta ställning till frågor som kan ha betydelse för Ekobrottsmyndighetens registertillgång.

Rikspolisstyrelsen har dessutom startat ett projekt för ta fram en nationell underrättelsemodell för polisväsendet². För närvarande finns information som ska hanteras i kriminalunderrättelseverksamheten samlad på flera håll, och system för en sammanhållen informationsinsamling och bearbetning saknas. Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen kommer projektet att resultera i en modell där Rikspolisstyrelsen har ansvar för underrättelsetjänsten. De behov som t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Riksskatteverket och Tullverket kan ha kommer då att tillgodoses inom den samlade underrättelsetjänsten. Ett

² Rikspolisstyrelsen, Projektdirektiv 01-08-27, USE-493-3824/01

förslag till nationell underrättelsemodell ska presenteras senast den 31 januari 2002.

Frågor om spaning och underrättelse rör två områden. Dels s.k. inre spaning som rör en enskild förundersökning eller t.ex. inför en husrannsakan, dels kriminalunderrättelse som gäller strategiska och taktiska underlag.

2001/02:RR11
Bilaga 1

Tillgången till register för inre spaning

Den bristande tillgången till polisens register begränsar enligt Ekobrottsmyndigheten utredningsverksamheten i pågående ärenden. Om en polis vid Ekobrottsmyndigheten behöver få ett utdrag ur något register han själv inte har tillgång till, måste han kontakta polismyndigheten och får sedan ett utdrag ur registret i form av en papperskopia. Enligt poliserna på Ekobrottsmyndigheten innebär detta effektivitetsförluster i utredningarna. Generaldirektören för myndigheten hävdar att det är uppenbart att poliserna så snart som möjligt direkt på sina arbetsstationer måste få tillgång till de register som verksamheten kräver. På grund av det integrerade arbetssättet mellan polis, åklagare och ekonomer får dock inte behörigheten på sikt begränsas till poliserna inom myndigheten. Även åklagare och ekonomer bör således få tillgång till registeruppgifter på samma sätt som poliserna.

I en skrivelse till Justitiedepartementet avseende myndighetens fortsatta utveckling (2000-10-02, Dnr ADO-00-296-00) räknar Ekobrottsmyndigheten upp ett antal register som myndigheten borde ha tillgång till. Dessa är polisens e-postsystem, polisens intranät och polisens diariesystem, Rationell anmälningsrutin (RAR). RAR innehåller samtliga polisanmälningar i Sverige. I skrivelsen räknas också ett antal register och system upp som poliserna på EBM har tillgång till via allterminal. Allterminal är terminaler som är utplacerade på avdelningarna dit polismännen måste gå för att kunna söka i registren. De register man har tillgång till på sina personliga arbetsstationer är bl.a. belastningsregistret (domar och strafförelägganden) och misstankeregistret (skäligen misstänkta för brott).

Tekniska hinder

Riksåklagaren har haft i uppdrag att tillsammans med Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen undanröja de tekniska hinder som kan finnas mot en effektiv IT-användning i ekobrottsbekämpningen. I Riksåklagarens redovisning av uppdraget tecknas följande problembild. Ekobrottsmyndigheten betraktas ur IT-synpunkt som en del av åklagarväsendet. Det innebär att den tekniska infrastruktur som byggts upp är densamma för all personal inom Ekobrottsmyndigheten och åklagarorganisationen. De poliser som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten har dessutom tillgång till viss information som endast finns i polisiära system. Denna datorutrustning är emellertid inte integrerad i åklagarväsendets nätverk, och information kan inte överföras mellan en "åklagardator" och en "polis dator". Denna omständighet är ett stort problem inte bara för Ekobrottsmyndigheten utan även för hela åklagarväsendet som har ett omfattande behov av att utbyta information och kommunicera med polisen. Riksåklagaren menar att problemen är mer av IT-

säkerhets- och författningsmässig karaktär än av teknisk natur. Riksåklagaren framhåller också att myndigheten har samma intresse som Ekobrottsmyndigheten av att få tillgång till polisens IT-baserade information men förfogar inte över lösningarna.

Enligt Rikspolisstyrelsen beror svårigheterna med att ge Ekobrottsmyndigheten registertillgång på att polisens datasystem är obrutet utanför polisorganisationen. Om Ekobrottsmyndigheten skulle få tillgång till registren skulle detta förändras. De tekniska problem detta medför har varit svåra att lösa och har också fått stå tillbaka för arbetet med datafrågor som rörde Schengensamarbetet. Avsikten är att Ekobrottsmyndigheten ska få tillgång till polisens e-postsystem och intranät under hösten 2002.

Regeringen beslutade den 6 juni 2001 att uppdra åt Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att gemensamt se till att polispersonal vid Ekobrottsmyndigheten så långt det är möjligt får åtkomst till polisens register och IT-system. Uppdraget ska redovisas den 31 december 2001. Frågan om åtkomst till de register som inte ingår i uppdraget bereds inom Justitiedepartementet.

Underrättelseverksamheten

Kriminalunderrättelseverksamhetens viktigaste syften är enligt Rikskriminalpolisen att försöka upptäcka pågående brottslighet, finna samband mellan olika brott, brottslingar eller orsaker till brott för att därigenom upptäcka mönster som kan medföra att ytterligare brott eller brottslingar kan upptäckas. Underrättelseverksamheten ska dessutom kunna ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda insatser för att förebygga eller förhindra brott. En annan uppgift är att förse såväl statsmakterna som myndigheterna med underlag för inriktningen av brottsbekämpningen.

När Ekobrottsmyndigheten bildades beslutades att myndigheten inte skulle ha någon egen underrättelseverksamhet. I stället skulle myndigheten i samverkan med polismyndigheterna bedriva den underrättelseverksamhet som behövdes. Ekobrottsmyndigheten skulle beställa information från polismyndigheterna.

Ekobrottsmyndighetens uppfattning

I en skrivelse från Ekobrottsmyndigheten till Justitiedepartementet (se ovan) framhåller generaldirektören att de organisatoriska lösningar som valdes fått negativa effekter för myndighetens möjligheter att utveckla en ännu effektivare verksamhet. Framför allt gäller det att myndigheten inte har tillgång till samma verktyg som polis och skattebrottsenheter har för att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet. Generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten menar att myndigheten ska få möjlighet att utföra s.k. särskilda undersökningar, föra underrättelseregister och få direkt tillgång till och kunna registrera uppgifter i det nationella aktsystemet. Vikten av att myndigheten också får registrera uppgifter i det sistnämnda registret framhålls särskilt. Vad som förbisågs när Ekobrottsmyndigheten inte fick möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet var enligt generaldirektören att Ekobrottsmyndigheten har

en minst lika viktig roll som leverantör av uppgifter. I storstadslänen torde det dessutom endast vara Ekobrottsmyndigheten som har tillgång till uppgifter av underrättelsekaraktär i fråga om den ekonomiska brottsligheten.

I Ekobrottsmyndighetens lägesrapport inför 2000 föreslår myndigheten att resurserna ska förstärkas för underrättelse-, spanings- och kontrollverksamhet inom ekobrottsområdet och att myndigheten ska ges samma verktyg som polis- och skattebrottsenheterna har i fråga om underrättelseverksamhet. Ekobrottsmyndigheten har trots sin samordnande roll i ekobrottsbekämpningen inte möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet i den mening som avses i polisdatalagen och således inte möjlighet att föra särskilda underrättelseregister. I Ekobrottsmyndighetens underlag för inriktningen av ekobrottsbekämpningen för år 2002 anges utvidgad/samordnad underrättelse- och spaningsverksamhet som ett område som ska ägnas särskild uppmärksamhet. Det finns en i det närmaste total samstämmighet hos personalen på Ekobrottsmyndigheten när det gäller frågan om underrättelseverksamhet. Man menar att Ekobrottsmyndighetens möjligheter att fullfölja sitt uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet försvåras eftersom poliserna på myndigheten är avskurna från väsentliga delar av polisväsendets informationssystem. Man menar också att detta hindrar myndigheten i utvecklingsarbetet när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Någon ställer sig dock något frågande till vad underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet egentligen kan ge, eftersom det är svårt att upptäcka ekonomisk brottslighet på annat sätt då merparten av anmälningarna kommer från banker, skattemyndigheter och konkursförvaltare. När det gäller tillgången till underrättelseregistret framhåller Rikspolisstyrelsen att förundersökningsledaren alltid kan begära delgivning ur registret för att vet om den som är skäligen misstänkt för något finns i registret och i så fall vilka uppgifter som finns om denne. Man understryker också att polismän utanför Ekobrottsmyndigheten inte heller har direkt tillgång till underrättelseregister. I varje län finns ett fåtal poliser som har tillgång till länskriminalregistret – övriga får begära delgivning av uppgifter.

Rikspolisstyrelsens uppfattning

Rikspolisstyrelsen menar att utgångspunkten bör vara att polisen tillgodoser Ekobrottsmyndighetens spanings- och underrättelsebehov. Om en uppdelning görs skulle polisen snart förlora sin förmåga att se helheten och därigenom försämra sin effektivitet när det kommer till bekämpning av den kvalificerade eller organiserade brottsligheten såväl på det nationella som på det internationella planet. Avgränsningen mellan ekonomisk brottslighet och annan brottslighet är dessutom svår att göra, och det finns enligt Rikspolisstyrelsen en uppenbar risk för dubbelarbete eller att värdefulla uppgifter hamnar ”mellan stolarna”. Företrädare för Ekobrottsmyndigheten framhåller att en underrättelseverksamhet inom Ekobrottsmyndigheten inte skulle konkurrera med övrig underrättelseverksamhet eftersom det för närvarande inte bedrivs någon sådan vad gäller ekonomisk brottslighet. Det skulle således snarare vara fråga om en komplettering av underrättelseverksamheten. Dessutom är underrättelseverksamheten redan i dag uppdelad på olika myndig-

Erfarenheter från avdelningarna

Vid Västra avdelningen bedrivs viss analys- och underrättelseverksamhet. Detta sker "vid skrivbordet" då man inte har resurser att bedriva spaning förutom i pågående förundersökningar. Man menar att poliserna på Ekobrottsmyndigheten är mest lämpliga att utföra detta arbete eftersom de är mest kunniga om ekonomisk brottslighet. Enligt personal på avdelningen måste, för det fall Ekobrottsmyndigheten inte får bedriva underrättelseverksamhet i framtiden heller, pengar öronmärkas på polismyndigheten för denna verksamhet, och polismyndigheten bör också rekrytera särskild personal för uppgiften. Vid södra avdelningen finns en enhet med sex poliser som bedriver spanings- och underrättelseverksamhet. Enhetens uppgift omfattar bl.a. brottsförebyggande verksamhet, spaning i pågående utredningar, utveckling av nya spaningsmetoder och samverkan med andra myndigheter och näringslivsorganisationer. Man framhåller från Södra avdelningen att man saknar behörighet och teknik för att dokumentera och bearbeta inhämtad information. Östra avdelningen vid Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen har dessutom startat ett projekt som innebär att man ska samverka om underrättelse och spaning. Enligt uppgift från Justitiedepartementet pågår det en översyn – såväl inom ramen för utredningen om polisdatlagen som inom Regeringskansliet – av det förhållandet att Ekobrottsmyndigheten inte kan bedriva underrättelseverksamhet i polisdatagens mening. I avvaktan på resultatet av den översynen anser regeringen att särskilda krav måste ställas på samverkan mellan myndigheterna för att upprätthålla en effektiv underrättelseverksamhet på ekobrottsområdet.

Regeringen beslutade i juni 2001 (se ovan) att uppdra åt Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen att gemensamt dels vidareutveckla den nationella underrättelseverksamheten på ekobrottsområdet, dels tillse att polispersonal vid Ekobrottsmyndigheten – i den utsträckning nuvarande bestämmelser medger – får åtkomst till polisens register och IT-system. Uppdraget ska i denna del redovisas den 1 november 2002.

En samlad bild av den ekonomiska brottsligheten

Ett av myndighetens verksamhetsmål är att regeringen och övriga intressenter ska få en bättre helhetsbild av den ekonomiska brottsligheten och en bättre möjlighet att förutse utvecklingen inom området. Regeringen menar i budgetpropositionen för 2001 att det är angeläget att Ekobrottsmyndigheten långsiktigt och metodiskt vidareutvecklar de nationella stabsfunktionerna bl.a. för att kunna förbättra samordningen av de samlade insatserna mot ekobrottsligheten. Myndigheten ska också vidareutveckla och förstärka bekämpningen av den kvalificerade, omfattande och gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten.

I myndighetens lägesrapport för underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2001 (rapport 2000:1) anför myndigheten att befintlig statistik

inte ger någon heltäckande eller samlad bild av ekobrottsbekämpningen och dess effekter. Inte heller finns tillräcklig kunskap om ekobrottslighetens karaktär och omfattning. Det finns enligt myndigheten ett stort mörkertal när det gäller ekonomisk brottslighet, och det är därför ovisst om den faktiska brottsligheten ökar eller minskar. I rapporten anges också att myndigheten har för avsikt att utveckla ett nytt samlat uppföljnings- och informationssystem. Systemet ska innehålla bl.a. uppgifter som samlas in hos andra myndigheter. Enligt uppgift från myndigheten begränsas dock möjligheterna till en samlad behandling av uppgifter från andra myndigheter bl.a. av reglerna i personuppgiftslagen. Myndighetens uppfattning är att det är svårt att uppfylla uppdraget att ge en samlad bild av den ekonomiska brottsligheten när man är förhindrad att bedriva en sådan underrättelseverksamhet och statistisk bearbetning av andra myndigheters uppgifter.

4.1 Polismyndigheterna

I varje polismyndighet i de 15 län som inte ingår i Ekobrottsmyndigheten finns en ekorotel. Ekorotlarna handlägger i allmänhet, förutom ekobrott, även miljöbrott och ibland annan brottslighet såsom bedrägeri och förskingringar.

Rikspolisstyrelsens samlade bedömning i årsredovisningen för 1999 är att insatserna inom ekobrottsbekämpningen har varit tillfredsställande. Man anger dock att det funnits vissa svårigheter att finna intresserad och lämplig personal för verksamheten. I årsredovisningen för 2000 menar Rikspolisstyrelsen att en ökad specialisering mot prioriterade brott som kräver särskild kompetens, i kombination med en grövre och mer komplicerad brottslighet, har bidragit till att antalet ärenden redovisade till åklagare inte varit tillfredsställande. Rikspolisstyrelsen menar dock att en samlad bedömning på nationell nivå visar att bekämpningen av de ekonomiska brotten har prioriterats.

Inkomna och avslutade ärenden

Vid de 15 polismyndigheter som handlägger ekobrottsärenden inkom totalt år 2000 nästan 60 procent färre ärenden än år 1998. En del av förklaringen till det minskade antalet ärenden ligger enligt Rikspolisstyrelsen förmodligen i att skattemyndigheternas skattebrottsenheter utreder bl.a. skattebedrägerier. En annan orsak är att antalet konkurser har minskat. Den minskade andelen ärenden som redovisas till åklagaren för 1999 förklarades av Rikspolisstyrelsen i årsredovisningen med att det efter avarbetningsuppdraget (se vidare under 6.2) återstod framför allt mer omfattande ärenden som gjorde att färre förundersökningar färdigställdes. De mindre ärendena vad avser skattebrott har under 2000 i högre utsträckning överlämnats till skattebrottsenheterna, vilket kan vara en bidragande orsak till det lägre antalet överlämnade ärenden. Ett polisärende kan bestå av ett eller flera anmälda brott, dvs. av flera brottsmisstankar.

Tabell 4.1 Inkomna och redovisade ärenden, 1997–2000

	1997	1998	1999	2000
Antal inkomna ärenden	3 129	3 135	1 752	1 303
Antalet ärenden redovisade till åklagare	1 743	1 875	874	599
Andelen ärenden redovisade till åklagare	56	60	50	46

Källa: Polisens årsredovisningar, 1997–2000

Andelen förundersökningar som inleds eller läggs ned har minskat under de senaste två åren. Enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisning 2000 förefaller det rimligt att anta att detta beror på ett förändrat arbetssätt vid polisen och ett närmare samarbete med åklagarna.

Genomströmningstiden för polisens ekobrottsärenden ökar, samtidigt som balanserna minskar. Eftersom inkommande ärenden varit betydligt färre än tidigare år kan detta förklara balansminskningen. Den förlängda genomströmningstiden torde därför inte enbart ha att göra med att äldre ärenden avgörs.

Tabell 4.2 Genomströmningstid och balans, 1997–2000

År	Genomströmningstid, antal dagar	Balans, antal ärenden
1997	283	
1998	297	2 506
1999	318	1 646
2000	331	1 363

Källa: Polisens årsredovisningar 1997–2000

Kostnader

Kostnaderna för polismyndigheternas insatser mot ekonomisk brottslighet har under de senaste åren uppgått till omkring en procent av polisens resurser, drygt 100 miljoner kr. Kostnaderna per ärende ökade från knappt 60 000 kr 1998 till 125 000 kr år 1999. Detta berodde enligt Rikspolisstyrelsen på att flertalet av kvarvarande ärenden efter det att uppdraget att arbeta av balanserna för ekobrottsligheten avslutats var komplicerade och krävde mycket utredning. Kostnaderna har stigit ytterligare per ärende under 2000 och uppgick då till 170 000 per ärende. En annan orsak till de högre ärendekostnaderna är att skattebrottsenheterna handlägger allt fler av de något enklare ärenden som tidigare låg hos polisen.

Ekobrottsbekämpningen har den högsta utredningskostnaden i förhållande till ärenden redovisade till åklagare respektive till inkomna ärenden. Beräkningen av utredningskostnaderna är schablonmässigt beräknad utifrån den genomsnittliga timkostnaden (hela polismyndighetens kostnad för utredningen dividerad med antalet timmar). Genomsnittlig kostnad per ärende som redovisas till åklagare är genomsnittlig kostnad för utredning per område dividerad med antal ärenden som redovisats till åklagare.

Tabell 4.3 Polisens utredningskostnader för ekobrott 1998–2000, tusen kronor

	1998	1999	2000
Kostnaden för ekoutredningarna	103 300	105 700	101 700
Utredningskostnad per ärende	59	126	170

Källa: Polisens årsredovisning 2000. Egen bearbetning.

Finanspolisen

Finanspolisen är en del av Rikskriminalens verksamhet. Dess uppgift är att samla in, bearbeta och analysera information för att tidigt uppmärksamma

indikationer på penningtvätt och nya former av ekonomisk brottslighet även innefattande penningförfalskning och kortbedrägerier samt att stödja den utredande verksamheten. Finanspolisen får information från banker, kreditmarknads- och värdepappersbolag, växlingskontor, försäkringsmäklare samt livförsäkringsbolag då det gäller misstänkta penningtransaktioner. Arbetet regleras av penningtvättslagen (SFS 1993:768). Om det i enskilda fall föreligger misstanke om brott överlämnas ärendet till polis- eller åklagarmyndighet för inledande av förundersökning.

Under 2000 kom 2 560 penningtvättsanmälningar in till Finanspolisen, en ökning med 70 procent jämfört med 1999. Under 2000 framställde Finanspolisen 49 rapporter som ledde till att förundersökning inleddes. Medel betalningssäkrades eller togs i beslag till ett värde av 14 miljoner kronor (i åtta ärenden). Av de 49 inledda förundersökningarna initierades 45 förundersökningar från penningtvättsanmälningar. De 49 förundersökningarna fördelade sig på följande brottslighet.

Tabell 4.5 Förundersökningar indelade i brottslighet, 2000

Brottslighet	Antal förundersökningar
Skattebrott	1
Bedrägeribrott	9
Oredlighetsbrott	3
Oredlighetsbrott och skattebrott	2
Narkotikabrott	2
Trolöshet mot huvudman och skattebrott	1
Bokföringsbrott och skattebrott	31

Källa: Finanspolisens årsrapport 2000.

Mellan 65 och 70 procent av dessa förundersökningar innefattar sådana brott att de skulle kunna handläggas vid Ekobrottsmyndigheten eller av ekoåklagare. De flesta har också handlagts inom Ekobrottsmyndigheten.

Anledningen till att de många penningtvättsanmälningarna leder till relativt få förundersökningar är att bl.a. banker och växlingskontor ska anmäla alla transaktioner till Finanspolisen som skäligen kan antas utgöra penningtvätt. Misstankegraden vid dessa anmälningar är alltså låg. Föreligger det en reell misstanke om brott och det kan bli aktuellt att inleda en förundersökning lämnas ärendet över till Ekobrottsmyndigheten eller någon annan åklagarmyndighet. Förundersökningarna handläggs oftast inom Östra avdelningen.

I en skrivelse till regeringen (2000-10-02) hävdar generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten att det från effektivitetssynpunkt måste vara en fördel om underrättelseverksamheten avseende misstänkta penningflöden bedrivs där eventuella brottsmisstankar senare också ska utredas, alltså vid Ekobrottsmyndigheten. Generaldirektören menar att en hämsko för Finanspolisens verksamhet har varit att den inte haft någon naturlig koppling till åklagare. Genom att inordna Finanspolisens verksamhet i Ekobrottsmyndigheten skulle problemet enligt generaldirektören få sin lösning. Den information som Finanspolisen samlar in som rör andra myndigheter ska förmedlas till respektive myndighet på samma sätt som i dag.

Chefen för Finanspolisen menar att det inte finns några direkta gränsdragningsproblem mellan Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen eftersom Ekobrottsmyndigheten inte bedriver spaning och inte har någon underrättelsetjänst. Skulle Ekobrottsmyndigheten få dessa uppgifter bör denna verksamhet ligga på avdelningarna och med tillgång för Finanspolisen till denna information. Chefen för Finanspolisen menar att verksamheten organisatoriskt bör finnas där den passar bäst. Om Finanspolisen skulle tillhöra Ekobrottsmyndigheten skulle man inte kunna ha hand om den brottslighet som utgör förbrott till penningtvätt och ligger utanför Ekobrottsmyndighetens målområde. Ekobrottsmyndighetens förslag att Finanspolisens verksamhet ska inordnas i Ekobrottsmyndighetens bereds inom Justitiedepartementet.

4.2 Åklagarorganisationen

Åklagarväsendet består av Riksåklagaren, sex åklagarmyndigheter (den s.k. åklagarorganisationen) och Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheterna är indelade i åklagarkamrar. Riksåklagaren är den centrala förvaltningsmyndigheten för hela åklagarväsendet och riksåklagaren är den högste åklagaren i landet. I frågor som rör åklagarväsendet är riksåklagaren överställd generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten.

Den 31 december 2000 fanns det 716 åklagare anställda inom åklagarorganisationen. Enligt åklagarnas tidsredovisning för 2000 framgår att omkring 25 åklagare arbetade med ekobrott, dvs. de är specialiserade på ekonomisk brottslighet och arbetar också i huvudsak med sådan brottslighet. Ekoåklagare finns i de län som inte omfattas av Ekobrottsmyndigheten. Ekoåklagarna och polisens ekorotlar är placerade på samma ort. Enligt Riksåklagarens budgetunderlag för 2002 behövs ytterligare sex ekoåklagare för att ekobrottsbekämpningen inte ska gå ut över annan brottsbekämpning. Riksåklagaren framhåller också att utbyggnaden av skattebrottsenheterna ställer krav även på åklagarresurser.

Som nämnts i avsnitt 1.4 inrättades den 1 januari 2000 den nya åklagarorganisationen för bekämpning av miljöbrott. Bland annat har varje åklagardistrikt ett antal miljöåklagare. Sedan den 1 januari 2001 finns i varje åklagardistrikt också en åklagarkammare för bekämpning av organiserad, gränsöverskridande brottslighet.

Inkomna och avslutade ärenden

Under 2000 inkom 1 247 ekoärenden medan 1 350 ärenden avslutades inom åklagarorganisationen. År 1999 inkom 1 218 ärenden medan 1 691 avslutades. Ekobrotten utgjorde 1999 och 2000 mindre än en procent av samtliga brott inom åklagarorganisationen. Räknat i tid användes dock omkring sex procent av åklagarnas arbetstid till ekobrott under 2000. Antalet inkomna brottsmisstankar ökade med drygt 5 procent under 2000 till 4 213.

Tabell 4.6 Inkomna och avslutade ärenden, 1999–2000

	1999	2000
Inkomna	1 218	1 247
Avslutade	1 559	1 350

Källa: Åklagarorganisationens årsredovisning 2000

Lagföring

Andelen inkomna ekobrottsärenden som lagförts under 2000 uppgick till 40 procent, vilket var samma andel som för 1999. För tidigare år anges inte lagföringsandelen. Andelen lagföringar avseende färdiga förundersökningsprotokoll har ökat sedan 1998. Detta innebär att färre förundersökningar färdigställs som inte leder till åtal.

Tabell 4.7 Lagföring, 1998–2000

Lagföring i procent	1998	1999	2000
- ärenden		40	40
- färdiga förundersökningar	68	76	83

Källa: Åklagarväsendets årsredovisningar 1998–2000

Lagföringsandelen för samtliga brott som handläggs inom åklagarorganisationen uppgick 1999 till 60 procent och 2000 till 58 procent.

Genomströmningstid

Genomströmningstiden för ärenden för åklagarnas del kan anges på flera sätt. Tiden kan räknas från den tidpunkt en misstanke kommer in till polis eller åklagare och till att åklagare fattar beslut i åtalsfrågan. Den tid som löper beror då dels på polisens arbete under förundersökningen, dels på åklagarnas förundersökningsledning och dels på den tid det tar för åklagaren att fatta beslut i åtalsfrågan efter det att förundersökningen avslutats. Ett annat sätt att beräkna genomströmningstiden på är att räkna antalet dagar från den färdiga förundersökningen fram till åklagarnas beslut. Här mäts framför allt åklagarnas prestationer. Om åklagare och polis arbetar tillsammans i ett ärende, t.ex. i ett större ärende där man har daglig kontakt, flyter de olika beräkningssätten ihop. För att undvika påverkan från ett fåtal mycket gamla ärenden som avslutats har Riksåklagaren också beräknat medianvärdet.

I Riksåklagarens årsredovisningar för åren 1997-2000 redovisas vissa mått på genomströmningstider. Vissa kompletterande beräkningar har gjorts i nedanstående tabell.

Tabell 4.8 Handläggningstider inom åklagarorganisationen, antal dagar

	1997	1998	1999	2000
Inkommen misstanke till färdigt fu-protokoll, medelvärde	153	285	300	263
Färdigt fu-protokoll till beslut i åtalsfrågan, medelvärde	132	172	198	189
Inkommen misstanke till beslut i åtalsfrågan, medelvärde	233	427	429	469

Källa: Riksåklagaren

Ekonomi

Kostnaderna för åklagarorganisationen uppgick 2000 till drygt 715 miljoner kronor. För 1998 och 1999 uppgick kostnaderna till drygt 580 respektive knappt 610 miljoner kronor.

Kostnaderna för Riksåklagarens kansli uppgick 2000 till drygt 36 miljoner kronor. För 1999 var kostnaden drygt 31 miljoner kronor och 1998 knappt 30 miljoner kronor. För 1997, dvs. året innan Ekobrottsmyndigheten bildades, uppgick kanslikostnaderna för Riksåklagaren till drygt 28 miljoner kronor. I revisorerens granskning av rättsväsendets omorganisationer (rapport 1998/99:9) redovisades att kostnaderna för överåklagarnas kansli 1998 uppgick till ca 35 miljoner kronor. Kostnaderna förväntades dock minska något då två myndigheter slagits samman sedan beräkningen gjordes.

Styckkostnaden för ett ekobrottsärende minskade betydligt mellan 1997 och 1998. Förändringen beror enligt Riksåklagaren på att ett stort antal ärenden avgjordes under avarbetningsuppdraget av ekobrottsärenden (se vidare avsnitt 6.2). Detta ledde till att styckkostnaden sjönk. Efter 1998 har styckkostnaderna stigit. Riksåklagaren framhåller att ambitionsnivån har höjts i ekobrottsbekämpningen genom att Ekobrottsmyndigheten fått ökade resurser. För att kunna hålla en motsvarande hög ambitionsnivå inom resten av åklagarväsendet har resurser överförts från andra brottstyper, vilket ökat styckkostnaden för ekoärenden.

Tabell 4.9 Styckkostnader för handläggningen av ekobrott, 1997–2000, kronor

År	Kostnad
1997	34 000
1998	25 000
1999	23 000
2000	29 000

Källa: Riksåklagaren

5.1 Skattekontrollen

Det finns tio skattemyndigheter i landet. Myndigheterna omfattar ett län eller fler. Skattemyndigheterna fattar beskattningsbeslut efter kontroll av deklARATIONER från bl.a. enskilda personer och företag. Alla deklARATIONER blir föremål för grundkontroll med syfte att registrera och behandla deklarerade och övriga lämnade uppgifter så att skatten kan fastställas och debitering, avräkning eller utbetalning av skatt kan göras. Ett annat syfte med grundkontrollen är att genom olika inbyggda kontrollsystem markera de deklARATIONER som bör föranleda någon ytterligare kontroll. Om en ökad kontroll anses behövlig i fråga om en fysisk person som inte kan antas bedriva näringsverksamhet, genomförs den i praktiken i form av skrivbordskontroll. Revision kan bara användas för kontroll av den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig och hos andra juridiska personer än dödsbo.

Så kallad ekoverksamhet, som omfattar samverkan med åklagare och polis, bedrivs i samband med skattemyndigheternas kontrollverksamhet. På alla skattemyndigheter finns särskilt avdelade resurser för denna verksamhet. Det är här de flesta brottsanmälningarna genereras.

Färre kontroller

De rationaliseringar som gjorts inom skatteförvaltningen under 1990-talet har haft syftet att spara pengar samt att öka utrymmet för kontroll och riktad service. Enligt Riksskatteverkets årsredovisning för 1999 lyckades detta fram till 1996, men därefter menar verket att rationaliseringsvinsterna varit otillräckliga för att kompensera den reellt minskade anslagstilldelningen. Eftersom resursbehoven i den löpande ärendehanteringens först måste tillgodoses har utrymmet för kontroll minskat. Under tiden 1996–1999 minskade antalet avslutade revisioner med ca en tredjedel. Tillbakagången fortsatte under 2000 då antalet revisioner minskade med drygt sex procent. Riksskatteverket menar i årsredovisningen för 2000 att minskningen av antalet revisioner och svårigheterna att behålla utbildade skatterevisorer är ett allvarligt problem för kontrollverksamheten.

I budgetpropositionen för 2000 konstaterade regeringen att det kunde komma att krävas ett resurstillskott för att upprätthålla kontrollerna på önskvärd nivå och skapa visst utrymme för särskilda satsningar när läget så kräver. I 2000 års ekonomiska vårproposition föreslogs att skatteförvaltningen fr.o.m. 2001 ska få ett varaktigt tillskott om 125 miljoner kronor. Också skatteutskottet anför i ett yttrande till betänkandet *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m.* (2000/01:FiU1, 2000/01:SkUy1) att man under senare år oroats över att skatteförvaltningen inte förmått upprätthålla skattekontrollverksamheten på en tillräckligt hög nivå. Utskottet fäste därför stor vikt vid att skatteförvaltningen fr.o.m. 2001 tillfördes ett varaktigt resurstillskott på 125 miljoner kronor. I 2001 års ekonomiska vårproposition föreslogs att skattekontrollen skulle tillföras ytterligare 175 miljoner kronor.

Tvångsåtgärdslagen

Skatterevisorerna har möjligheter att använda sig av ett antal tvångsåtgärder för att fullfölja sina uppgifter. Lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet reglerar när tvångsåtgärder får användas. Tvångsåtgärder kan bli aktuella när en revision inte kan genomföras med den reviderades medgivande, när den reviderade motarbetar utredningen eller när det finns en påtaglig risk för att den reviderade kommer att undanskaffa eller förvanska handlingar. Bland annat följande tvångssituationer är möjliga.

- Revision i den reviderades verksamhetslokaler får genomföras även utan medgivande. (5 §)
- Eftersökande och omhändertagande av handlingar i den reviderades verksamhetslokaler. (6 §)
- Handlingar får också under vissa förutsättningar eftersökas och omhändertas i lokal, på förvaringsplats eller annat utrymme som inte utgör den reviderades verksamhetslokaler. (8 §)
- Handling som omfattats av ett föreläggande får eftersökas och omhändertas om det finns särskild anledning att anta att den begärda handlingen finns hos den som föreläggandet riktas mot. (9 §)
- Försegling av lokal, förvaringsplats eller annat utrymme får göras vid revision om de handlingar som ska granskas inte kan föras från platsen. (13 §)

Beslut om åtgärder enligt lagen om tvångsåtgärder, utom sådan åtgärd som avses i 6 och 13 §§, fattas av länsrätten på ansökan av en granskningsledare. Beslut enligt 6 och 13 §§ fattas av granskningsledaren. Om det finns en påtaglig risk för att handlingar undanhålls eller förstörs innan länsrätten kan fatta beslut, får granskningsledaren besluta om åtgärder enligt 5, 8 och 9 §§. Beslutet får avse endast åtgärd i verksamhetslokaler och ska omedelbart underställas länsrätten och rätten ska utan dröjsmål pröva om beslutet ska bestå.

När misstanke om brott uppstår

En misstanke om skattebrottslighet uppkommer oftast på skattemyndigheten i ett pågående skatteärende inom den utökade kontrollen. Anmälan ska göras till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts. I de län som omfattas av Ekobrottsmyndighetens verksamhet anmäls misstanken dit. Oftast slutför skattemyndigheten beskattningsutredningen först och ger in den färdigställda revisionspromemorian till åklagarmyndigheten tillsammans med anmälan. I andra fall görs anmälan medan skatteutredningen alltjämt pågår. Detta gäller främst större ärenden. Samverkan med åklagare och polis, både i enskilda ärenden och i större härvor, sker regelmässigt. Det är vanligt att åklagaren i samband med en utredning av andra brott och där misstanke om skattebrott uppkommer begär

hjälp av skatterevisorer som genomför skatteutredningen. Skatterevisorn deltar vidare som sakkunnig, exempelvis när polisen genomför en husrannsakan.

I propositionen med förslag om inrättandet av skattebrottsenheterna (prop. 1997/98:10) förde regeringen ett resonemang om att skattemyndigheterna inte anmäler alla brott. Enligt regeringen gällde detta i synnerhet mindre allvarliga brott, som inte ansågs lönsamma att utreda eftersom de i regel blev liggande hos polisen i avvaktan på att förundersökning skulle genomföras eller på att ärendet skulle skrivas av på grund av preskription. Inte heller allvarliga brott anmäldes enligt regeringen om skattemyndigheten fick besked av polis och åklagare att ärendet inte var prioriterat.

Riksskatteverket uppmanar skatterevisorer att anmäla misstänkt brottslighet till åklagare. Det förekommer också att personal från skattebrottsenheterna informerar skatterevisorer om sin verksamhet med syfte att få revisorer att anmäla misstänkt brottslighet i högre grad.

Enligt Riksskatteverkets handledning i skatterevision anges några omständigheter som inte bör påverka om anmälan görs. Dessa är att bara bötesstraff är stadgat för brottet, åklagarens eller polisens arbetsituation samt att det finns tidigare liknande fall där den åtalade gått fri eller fått lindrigt straff som kan ha berott på personliga omständigheter. I dessa fall ska alltså misstankar om brott anmälas. Vidare anges det att skattemyndigheten inte ska göra någon bedömning av åklagarens möjlighet att bevisa uppsåt eller oaktsamhet.

När en anmälan om misstänkt skattebrottslighet har gjorts av skattemyndigheten beslutar åklagaren huruvida förundersökning ska inledas. Därefter avgör åklagaren om polisen (i förekommande fall vid Ekobrottsmyndigheten) eller skattebrottsenheten ska handha utredningen.

5.2 Skattebrottsenheterna

Riksdagen beslutade i november 1997 att en enhet för utredning av skattebrott skulle inrättas inom skatteförvaltningen (prop. 1997/98:10, bet. 1997/98:SkU10, 1997/98:JuU2y, rskr. 1997/98:70). Riksskatteverket skulle få ett övergripande ansvar för skattebrottsenheternas verksamhet. Reformen skulle genomföras efterhand som kompetens och organisation byggdes upp. Regeringen menade i propositionen att utredningar om skattebrott lämpar sig väl att genomföras av skattemyndigheterna eftersom de i de flesta fall inte omfattar annan brottslighet. Vidare behöver man sällan använda vålds- eller tvångsmedel. Regeringen framhöll att det i många utredningar av enkelt slag i praktiken redan var så att det var skattemyndigheten som stod för huvuddelen av grundmaterialet i utredningen och skattemyndighetens revisionspromemoria bilade myndighetens brottsanmälan. Regeringen menade också att tidigare erfarenheter tydligt visade att stärkta och riktade resurser till polis och åklagare i längden inte inneburit någon märkbar förbättring. En lösning av problemen med hanteringen av skattebrottsutredningar borde därför enligt regeringens mening sökas på annat håll än genom ytterligare resurstilldelning till polis och åklagare. Regeringen framhöll också att skattebrottsutredningar hade många särdrag i förhållande till brottsutredningar i allmänhet, bl.a. genom att de kräver särskilda kunskaper om hur skattesystemet och dess

kontrollfunktioner fungerar. Den största vinsten med att låta skattebrott utredas inom skatteförvaltningen skulle enligt regeringen ligga i att enhetliga prioriteringar skulle komma att styra handläggningen från det att skatteutredningen inleds till dess att skatteärendet och brottsutredningen avslutas. Man menade att det skulle vara en viktig fördel för effektiviteten i hanteringen av skattebrottsutredningar om den myndighet som rapporterar nästan alla misstänkta skattebrott också har ett ansvar för att utföra den därpå följande brottsutredningen. I en sådan organisation har myndigheten betydligt större möjlighet att anpassa resurserna i de olika verksamheterna till varandra än om olika myndigheter själva ansvarar för respektive utredning.

Uppbyggnaden av enheterna

Uppbyggnaden av skattebrottsenheter vid skattemyndigheterna har genomförts i etapper. De första enheterna bildades under 1998 vid myndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Sedan början på 1999 har det funnits färdigutbildad personal vid dessa enheter. Verksamheten vid de övriga sju myndigheterna kom i gång under maj-juni 1999. Utbyggnaden av skattebrottsenheterna pågår. Chefer och utredare vid skattebrottsenheterna utbildas enligt en speciell kursplan vid Polishögskolan. Den teoretiska utbildningen följs av en praktikanttjänstgöring vid Ekobrottsmyndigheten eller polismyndighet. Vid slutet av 2000 fanns ca 100 utredare. Avsikten är att utbyggnaden ska vara klar 2004 och att det då ska finnas 200 utredare.

De skattedirektörer som revisorerna intervjuat menar att uppbyggnaden av skattebrottsenheterna i huvudsak fungerat bra. Enheterna byggs upp efterhand både vad gäller antal utredare och kompetensutveckling. Några utredare uppger att de inledningsvis har behövt förklara skattebrottsenhetens funktion för några misstänkta, men att de blir mer och mer etablerade hos allmänheten.

Skattebrottsenheten får också utföra s.k. förutredningar och förenklade utredningar, bedriva underrättelseverksamhet i fråga om brott inom skatteområdet, ha brottsförebyggande uppgifter och bedriva spaning i fråga om brott på skatteområdet. Uppgifterna att utföra s.k. förenklade brottsutredningar, underrättelseverksamhet och förebyggande verksamhet har ännu inte påbörjats. Projektgrupper arbetar med att kartlägga de formella förutsättningarna för dessa arbetsuppgifter samt med att utarbeta lämpliga former för verksamheterna. Pilotverksamhet med underrättelseverksamhet beräknas komma i gång under hösten 2001. En person från varje skattebrottsenhet (i Stockholm två) ska delta i pilotverksamheten. Enheterna ska samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken³. Målet är att en fullt fungerande underrättelseverksamhet ska bedrivas på samtliga skattebrottsenheter år 2003. Under de första åren har man också ägnat tid åt att utarbeta rutiner, upparbeta kontakter med åkla-

³ Skattebrottsenheten i Linköping, Slutrapport, Underrättelseverksamhet, dnr 5 30 1304-00/830

Skattebrottsenheternas placering

Skattebrottsenheterna är placerade på skattemyndigheterna eller i direkt anslutning till myndigheterna. Diskussioner finns, på Ekobrottsmyndigheten i åklagarorganisationen och polisväsendet, om att enheterna borde samlokaliseras med de andra brottsutredande myndigheterna. Riksskatteverket menar dock att skattebrottsenheterna är en organisatorisk del av skattemyndigheterna och ska därför placeras i myndighetens lokaler. Man menar att en betydelsefull följd av att inrätta skattebrottsenheterna inom skattemyndigheterna är att enheternas personal kan delta i utbildning inom skatteområdet och därigenom underhålla en aktuell skattekompetens. Parallella skatteutredningar och skattebrottsutredningar kan lättare samordnas. Utredarna kan också på ett enkelt sätt få biträde av en skatterevisor i en brottsutredning. Frågan om samlokalisering återkommer i avsnitt 6.2.

Riksskatteverkets utvärdering

I regleringsbrevet för Riksskatteverket för 2001 har myndigheten fått i uppdrag att utvärdera skattebrottsenheternas verksamhet. Uppdraget redovisades i september 2001. Riksskatteverkets utredare konstaterar i rapporten *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen – en utvärdering av skattebrottsenheterna* (RSV Rapport 2001:7) att åklagarna är nöjda med kvaliteten på den resurs som ställts till åklagarväsendets förfogande genom reformen. Utredaren menar att skattebrottsenheterna har effektiviserat myndigheternas ekobrottsbekämpning vad gäller utredning av de brottsanmälningar som lämnats av skattemyndigheten. Verksamheten bedrivs under rättssäkra former och med iakttagande av gällande sekretessregler. Riksskatteverkets utredare anser att reformen sammantaget har fallit ut mycket väl efter sina förutsättningar. Utvärderingen har dock påvisat brister av lagtekniskt slag med negativ inverkan på effektiviteten. Bland annat anser utredaren att skattebrottsenheterna ska få verkställa åklagarens eller rättens beslut om beslag och husrannsakan enligt rättegångsbalken om de kan genomföras utan våldsanvändning. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Förundersökningen

Åklagare leder förundersökningar på skatteområdet. Skattebrottsenheten ska biträda åklagaren vid förundersökning i fråga om alla slags brott inom skatteområdet och i fråga om bokföringsbrott. Skattebrottsenheten kan också biträda åklagaren vid förundersökningar i fråga om andra brott, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta. Skattebrottsenheten har inte några befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. beslag, husrannsakan eller hämtning till förhör.

Enligt Riksskatteverkets årsredovisning för 2000 har skattebrottsenheternas verksamhet huvudsakligen bestått i att utföra förundersökningar och

företredningar. Förundersökningarna genomförs dels av utredarna på egen hand, dels tillsammans med polisen som då i regel har huvudansvaret för själva utredningsarbetet. Förundersökningarna som genomförs avser huvudsakligen skattebrott och bokföringsbrott, men även andra typer av brott såsom oredlighets- och förfalskningsbrott har förekommit. Förundersökningarna initieras i huvudsak av skattemyndigheten och konkursförvaltaren.

Under 1999 överlämnade åklagarna 724 uppdrag att utföra förundersökningar och under 2000 överlämnades 717. Under 1999 avslutades 258 egna förundersökningar och under 2000 avslutades 463. Skattebrottsutredare deltog dessutom under 1999 i 17 slutförda förundersökningar där polis haft huvudansvar för utredningen och under 2000 deltog man i 25. Då skattebrottsenhetens utredare deltar i polisens utredningar är det i regel fråga om förundersökningar av större omfattning och sådana förundersökningar där personella tvångsmedel förekommer.

Tabell 5.1 Antal överlämnade ärenden från åklagare, avslutade ärenden samt deltagande i andra utredningar.

	1999	2000
Överlämnade ärenden från åklagare	724	717
Avslutade egna ärenden	258	463
Deltagande i utredningar med polis	17	25

Källa: Riksskatteverkets årsredovisning 2000

Vilka ärenden handlägger skattebrottsenheterna?

Olika åklagare har olika principer för vilka ärenden som överlämnas till skattebrottsenheterna. Varje åklagare bestämmer själv vilka ärenden som hon eller han överlämnar. På en av de orter revisorerna har besökt är förekomsten eller risken för förekomst av tvångsmedel ett hinder för att skattebrottsenheterna ska få utreda ett ärende. Om ett ärende skulle visa sig innehålla tvångsmedel tas ärendet tillbaka till åklagarmyndigheten. På övriga orter är inte förekomsten av beslag något hinder för att ärendet ska överlämnas till skattebrottsenheten. Vid en skattemyndighet har man en ärendefördelningsplan med en åklagarkammare och ett samarbetsavtal med en annan. Behovet av husrannsakan, i de fall detta kan förutses, kan ibland vara ett hinder för överlämnande vid dessa åklagarmyndigheter, men det beror på omständigheterna. I större ärenden lånar åklagarmyndigheten en eller två skattebrottsutredare till utredningen och ärendet överlämnas således inte. Ibland flyttar utredaren över till den andra myndigheten under utredningstiden, ibland inte. Utredarna på samtliga orter menar att man efterhand har fått alltmer komplicerade ärenden vartefter man har visat sin kompetens. På Västra avdelningen av Ekobrottsmyndigheten handläggs i stort sett samtliga enklare ärenden på avdelningen för att öka genomströmningen. Skattebrottsenheterna handlägger de medelsvåra ärendena medan de svåraste behålls på Västra avdelningen.

På samtliga orter förekommer det att andra ärenden än skattebrott överlämnas till skattebrottsenheterna, framför allt bokföringsbrott som anmälts av konkursförvaltaren. Såväl cheferna som utredarna vid skattebrottsenheterna

menar att det är önskvärt att man får svårare ärenden till enheterna. Dessa ärenden är mer intressanta att arbeta med, och man är också kompetent att handha större och mer komplicerade ärenden. Man hänvisar också till propositionen om skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, där det framgår att skattebrottsenheterna på sikt ska handlägga samtliga skattebrott som anmäls av skattemyndigheterna.

Även balanssituationen hos skattebrottsenheterna och polismyndigheten respektive polisens arbetsbörda på Ekobrottsmyndigheten påverkar åklagarnas val av utredare. En åklagare på Ekobrottsmyndigheten överlämnar exempelvis ärenden till skattebrottsenheten först om polisen vid den egna myndigheten inte har tid. På en annan ort har polisen sådana balanser att så många ärenden som möjligt i stället överlämnas till skattebrottsenheterna.

Representanter för Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket har inlett ett arbete med att utreda möjligheterna att utfärda föreskrifter eller allmänna råd för hur åklagare, poliser och skattebrottsenheterna ska arbeta tillsammans.

Frågan om straffprocessuella tvångsmedel

De straffprocessuella tvångsmedlen är beslag, husrannsakan, hemlig teleövervakning, hämtning till förhör och gripande av misstänkt. Generellt kan sägas att det är åklagare eller annan förundersökningsledare (i fortsättningen åklagaren) som beslutar om tvångsmedel, medan det är polisen som verkställer. I vissa fall kan polisen verkställa ett tvångsmedel och sedan underställa det åklagaren för beslut. Ekobrottsberedningen föreslog i sin rapport om en skattekriminal att en fullt utbyggd skattekriminalorganisation skulle ha begränsade befogenheter att genomföra beslag och husrannsakan.

Det är i regel åklagaren som beslutar att ett föremål eller en handling ska tas i beslag. Beslut om husrannsakan meddelas av åklagaren eller rätten. Husrannsakan verkställs av polisen. En polis får beslagta föremål som han eller hon anträffar då han griper eller anhåller någon eller då han verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. När en polis tar något i beslag ska det dokumenteras i ett protokoll. En husrannsakan kan vara antingen reell eller personell. Reell husrannsakan görs för att söka efter föremål som kan komma att tas i beslag, eller för att undersöka omständigheter som kan få betydelse för en utredning om misstänkt brott. Personell husrannsakan tillgrips när en person eftersöks.

I propositionen om skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar föreslog regeringen att åklagaren alltid ska vara förundersökningsledare i skattebrottsenheternas förundersökningar och att det därför endast är åklagare som får besluta om tvångsmedel inom skattemyndigheternas område. Regeringen ansåg att det i och för sig kunde finnas skäl att ge skattebrottsenheterna vissa befogenheter i samband med tvångsmedelsanvändning, och man hänvisade till lagen om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet. Trots detta ansåg regeringen att skattebrottsenheterna inte borde få använda tvångsprocessuella tvångsmedel. Man menade dock att det kunde finnas skäl att ta upp frågan i samband med en utvärdering av reformen.

Frågan om användningen av tvångsmedel tas upp av samtliga intervjuade skattedirektörer och skattebrottsutredare. Man är ense om att utredarna bör få rätt att använda beslag och husrannsakan. Man hänvisar i detta sammanhang ofta till skatterevisorenas möjligheter enligt lagen om tvångsåtgärder. Utredarna menar att det måste vara möjligt att t.ex. ta emot en handling som en misstänkt frivilligt överlämnar. Utredaren måste nämligen ta handlingen i beslag eftersom en misstänkt inte frivilligt kan medverka i en utredning om brott. I praktiken löser utredarna på fyra av de fem orter revisorerna besökt frågan om "frivilliga" beslag genom att utredaren tar emot handlingen och lämnar ett kvitto. Åklagaren kontaktas sedan omgående, varvid denne fattar beslut om beslaget i efterhand. Därefter kontaktas polisen som upprättar ett beslagsprotokoll. När det gäller husrannsakan måste först åklagaren fatta ett beslut och efter det kontaktar utredaren polisen för att komma överens med polisen om att få husrannsakan verkställd. På en ort handlägger inte skattebrottsenheten ärenden som innehåller beslag eftersom åklagarna där menar att det inte är i överensstämmelse med lagstiftningen att låta utredarna verkställa beslag.

Det råder delade meningar bland de poliser och åklagare som intervjuats i granskningen om utredarna bör få använda beslag och husrannsakan. Vissa menar att det skulle vara oproblematiskt att låta dem få göra framför allt beslag. Andra understryker faran att råka ut för våldsamma situationer och menar att det endast ska vara polisutbildad personal som får använda sig av tvångsmedel. Många misstänkta är farliga och brottsligheten blir alltmer blandad. De som är för att skattebrottsenheterna ska kunna använda sig av beslag menar att det är konstigt att en myndighet sköter pappersarbetet åt en annan. Man menar också att det är bristande effektivitet att en myndighet måste be en annan om hjälp.

5.3 Centrala skatteregistret

När beslutet om skattebrottsenheterna fattades diskuterades om det var lämpligt att en förvaltningsmyndighet också utreder brott inom sitt eget myndighetsområde. Lösningen blev att separera den revisionella verksamheten och den brottsutredande. Skattebrottsutredningar skulle genom bildandet av särskilda skattebrottsenheter hållas avskilda från övriga skatteutredningar.

Frågan om åtskillnad behandlades av justitieutskottet då enheterna bildades (1997/98:SkU10, 1997/98:JuU2y). Enligt utskottet krävde rättssäkerheten att en förvaltningsmyndighet inte utredde brott inom sitt eget område. Risken var annars stor att de åtgärder som krävdes för att fastställa skatt skulle blandas samman med brottsutredande åtgärder. Detta är inte förenligt med artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Skattemyndigheten skulle kunna komma att utnyttja den enskildes skyldighet att svara på frågor om förhållanden som påverkar hans skattskyldighet till att kräva svar på frågor i en brottsutredning. Frågor som denne inte behöver svara på. Utskottet menade dock att misslyckandena med att komma till rätta med skattebrottsutredningarna

Gräns mellan fiskalt och brottsutredande arbete

Enligt Riksskatteverket har erfarenheterna hittills inte visat på några problem att hålla beskattningsverksamheten och den brottsutredande verksamheten åtskilda inom skattemyndigheterna. Enligt de intervjuade skattedirektörerna och skattebrottsutredarna upprätthålls en skarp gräns mellan den fiskala och den brottsutredande verksamheten. Det finns ingen risk för sammanblandning mellan de olika tjänstemännen. Ofta sitter skattebrottsenheten avskilt från den övriga skattemyndigheten. Några utredare menar att avståndet nästan har blivit för stort till de gamla kollegorna.

I propositionen *Behandling av personuppgifter i skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet m.m.* (prop. 1998/99:34) prövade regeringen frågan om skattebrottsenheternas terminalåtkomst till skatteregistret. Man menade att det är väsentligt att det inte råder något tvivel om att den fiskala och den brottsutredande verksamheten inom skattemyndigheten bedrivs åtskilda. Regeringen menade också att då skattebrottsenheterna var självständiga i förhållande till skattemyndigheterna i övrigt, skulle en direktåtkomst innebära att den prövning som enligt sekretesslagen ska ske när en uppgift lämnas från en myndighet inte gjordes. Detta innebar enligt regeringen en risk för otillbörligt intrång i den enskildes integritet.

I propositionen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* (prop. 2000/01:33) behandlas frågan om skattebrottsenheternas åtkomst till det centrala skatteregistret åter. Regeringen menar att det inte framkommit några skäl som motiverar en ändring av det tidigare ställningstagandet. Skatteutskottet har inte haft några invändningar mot regeringens ställningstaganden i denna fråga (1998/99:SkU9, 2000/01:SkU20).

Skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet

I förordningen (1999:90) regleras skattebrottsenheternas möjlighet att bygga upp egna register. Skattemyndigheten får i sin brottsutredande verksamhet använda automatiserad behandling av personuppgifter. Myndigheten får även rätt att inrätta särskilda underrättelseregister. Uppgifterna får endast användas för att förebygga brott samt vid spaning och utredning i fråga om brott som avses i lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Tillgången till skatteregistret i brottsutredningar

Riksskatteverkets uppfattning är att skattebrottsutredarna ska ha terminalåtkomst till uppgifter ur det centrala skatteregistret⁴ Att sådan inte finns har enligt Riksskatteverket visat sig mycket otillfredsställande. Nackdelarna är följande

⁴ PM 2000-06-13, Riksskatteverket.

- fördröjning av utredningsarbetet, till men för utredningseffektiviteten och för de personer som är föremål för utredning
- flera personer på skattemyndigheten än nödvändigt kan bli inblandade när uppgifter ur centrala skatterregistret ska lämnas till skattebrottsenheterna
- det mest ändamålsenliga arbetssättet, till fördel för utredningen och för den enskilde, kan inte tillämpas fullt ut
- kompetensförluster för skattebrottsutredarna
- fördröjd måluppfyllelse för skattebrottsenheterna
- en meningsfull underrättelseverksamhet vid skattebrottsenheterna kan inte byggas upp utan terminalåtkomst till skatterregistret. Genom att underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet har flera beröringspunkter hämmas även möjligheterna att bygga upp brottsförebyggande verksamhet
- den enskilde får vänta onödigt länge på resultatet av en förundersökning. Genom terminalåtkomst kan uppgifter som kommer fram under ett förhör direkt verifieras eller bemötas, och missförstånd kan genast rättas till.

Riksskatteverket understryker också att det finns behov av uppgifter ur det centrala skatterregistret vid samtliga typer av utredningar som utförs vid skattebrottsenheterna. Uppgifterna behövs också för underrättelseverksamhet och för brottsförebyggande verksamhet. Riksskatteverket pekar också på att skattekompetensen var huvudmotivet till att utredning av skattebrott skulle utföras inom skattemyndigheterna. I skattekompetensen ingår även som en viktig del kunskap om hanteringen av centrala skatterregistret och om den information som ingår i registret. Utan terminalåtkomst går denna kompetens förlorad för skattebrottsutredarna. Skattebrottsenheterna kommer därmed inte att fullt ut kunna bli de enheter med inriktning mot skatterelaterade brott, där specialistkunskaperna tas till vara och utvecklas, som det var tänkt.

Samtliga intervjuade tjänstemän på skattebrottsenheterna menar att utredarna måste få tillgång till det centrala skatterregistret för att arbetet ska bli effektivt. För närvarande måste utredarna begära av en skatterevisor eller någon annan från den fiskala sidan av skattemyndigheten att få ta del av en specifik uppgift ur registret. Efter en sekretessprövning sänds sedan ett utdrag ur registret över i form av en papperskopia. Om papperskopian innehåller information som föranleder någon ny fråga, vilket den ofta gör, måste utredaren begära ett nytt utdrag ur registret. Inte sällan kan en sådan begäran ta upp till en vecka. I vissa fall kan en begäran ta väsentligt längre tid. Riksskatteverket menar att frågan om tillgången till det centrala skatterregistret måste lösas. I praktiken får utredarna fram uppgifter från registret så länge det är fråga om relevanta uppgifter i en pågående förundersökning. Att de inte kan ta fram uppgifterna själva direkt ur registret fördröjer dock utredningarna. Den framtida spaning och underrättelseverksamhet som skattebrottsenheterna ska bedriva kommer också enligt verket att försvåras om man inte har tillgång till registret.

Innehållet i kapitel 6 bygger framför allt på intervjuer med generaldirektören vid Ekobrottsmyndigheten, riksåklagaren, representanter för Rikspolisstyrelsen, avdelningscheferna på Ekobrottsmyndigheten, representanter för polismyndigheterna och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Nyköping och Gävle, skattedirektörerna i Västerås, Malmö, Göteborg, Stockholm och Gävle samt poliser, åklagare och personal på de olika myndigheterna. Ekobrottsmyndigheten

6.1 Ekobrottsmyndigheten

Vilken åklagarmyndighet?

I de län som har två åklagarmyndigheter kan det finnas en möjlighet att ett ärende fördelas till fel eller till en mindre lämplig myndighet. När det gäller den brottslighet som finns direkt angiven i Ekobrottsmyndighetens instruktion uppstår enligt uppgift från myndigheterna sällan några tveksamheter. Skulle ett ärende hamna fel överlämnas det helt obyråkratiskt efter ett telefonsamtal till den andra myndigheten.

I Ekobrottsmyndighetens instruktion finns dock utrymme för bedömningar. Myndigheten kan t.ex. handlägga ärenden vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande. Om ett mål rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning får det övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från annan åklagarmyndighet. Enligt uppgift från Ekobrottsmyndigheten och övriga åklagarmyndigheter kommer man i huvudsak överens vid dessa tillfällen. Enligt åklagare på Ekobrottsmyndigheten kan det förekomma att åklagare från övriga åklagarmyndigheter vill överlämna ärenden så snart det har med näringslivet att göra. Här kan det uppstå diskussioner, och det förekommer enligt uppgift från Ekobrottsmyndigheten att man tar över ärenden som man inte borde. Å andra sidan förekommer uppgiften från åklagarorganisationen att Ekobrottsmyndigheten inte gärna övertar ärenden från länen utanför myndigheten.

Om ett mål rör både brottslighet som ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten och annan brottslighet (blandad brottslighet), ska målet handläggas vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. Även i dessa fall löses frågan i samförstånd mellan chefsåklagarna på de olika myndigheterna. Myndigheterna hänvisar i dessa sammanhang ofta till att man till bara för några år sedan arbetade tillsammans inom samma myndighet – man känner varandra och det är därför lätt att komma överens. Kontakterna mellan myndigheterna är obyråkratiska och okomplicerade. Vid Östra avdelningen lånas t.ex. personal ut till åklagarmyndigheten när det behövs i ett ärende.

Riksåklagaren menar däremot att det är komplicerat att det finns två centrala myndigheter för åklagarväsendet. Riksåklagaren vänder sig mot de dubbla resurser som går åt genom de dubbla staberna. De dubbla staberna innebär också administrativt dubbelarbete. De specifika uppgifter staben har

skulle kunna göras av Riksåklagarens kansli. En speciell ekofunktion kan säkerställas genom Riksåklagarens regleringsbrev. Enligt riksåklagaren finns det också problem med att veta vilken myndighet som gör vad, t.ex. när det gäller internationella kontakter. Ekobrottsmyndigheten menar å andra sidan att staben har uppgifter som inte Riksåklagaren har – förutom att vara serviceorgan åt myndighetens personal har staben en minst lika viktig uppgift och det är att vara serviceorgan åt statsmakterna, andra myndigheter, organisationer, näringsliv och allmänhet när det gäller frågor om ekobrott. Dessa uppgifter skulle med stor sannolikhet ”försvinna” i Riksåklagarens övriga verksamhet. Omfattningen av dubbelarbetet överdrivs; endast ett fåtal tjänster är dubblerade.

Ekobrottsmyndigheten och polismyndigheterna

Genom att polisen på Ekobrottsmyndigheten är anställd inom polisväsendet förekommer därför självklart kontakter mellan myndigheterna. Polisernas löner sätts t.ex. av Rikspolisstyrelsen, och polismyndigheten svarar också för den polisiära vidareutbildningen, såsom skjututbildning, batongutbildning och utbildning om Schengen. Dessa kontakter har granskats av Riksrevisionsverket. Som framgått ovan under avsnitt 3.3 finns det oklarheter mellan myndigheterna om vilket ansvar olika myndighet har.

Ekobrottsmyndigheten är i olika situationer beroende av hjälp från polismyndigheterna. Det gäller framför allt i större tillslag när man behöver vara fler poliser och i långvarig spaning då Ekobrottsmyndighetens resurser inte heller alltid räcker till. Kontakterna med polismyndigheterna fungerar bra enligt Ekobrottsmyndigheten. Den bästa hjälpen får man när man har gemensamma intressen om en misstänkt eller någon viss pågående brottslighet. Då förekommer både samarbete vid husrannsakan och vid spaning. Polismyndigheten, framför allt i Stockholm, kan enligt Ekobrottsmyndigheten ibland ha problem med att tillmötesgå Ekobrottsmyndighetens begäran om bistånd men man har förståelse för att polismyndigheterna måste prioritera mellan sina uppgifter. Samarbetet beskrivs som obyråkratiskt.

Polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg menar att man i princip alltid tillmötesgår Ekobrottsmyndighetens begäran om hjälp med spaning och vid tillslag. Myndigheterna måste dock prioritera mellan de egna ärendena och Ekobrottsmyndighetens. Det mesta akuta ärendet har företräde. Samarbetet med Ekobrottsmyndigheten fungerar bra. Polismyndigheten i Malmö uppger att kontakterna med Ekobrottsmyndigheten fungerat utmärkt. Ekobrottsmyndigheten har begärt biträde av polismyndigheten en eller två gånger per år sedan den bildades, och polismyndigheten har då haft möjlighet att lämna sådant biträde. Om antalet ärenden med önskemål om biträde skulle öka kommer polismyndigheten att pröva begäran i sedvanlig ordning, dvs. göra en nödvändig prioritering mellan olika uppgifter. I Göteborg finns avtal mellan avdelningen och polismyndigheten som reglerar samarbetet.

Ekobrottsmyndigheten har också kontakter med Finanspolisen. Från Östra och Västra avdelningarna beskrivs kontakterna med Finanspolisen som bra och effektiva. Man får den information och det stöd man behöver. När ärenden lämnas över är de väl förberedda och man kan också kontakta Finanspo-

lisen för ytterligare information. Södra avdelningen menar att Finanspolisen organisatoriskt borde tillhöra Ekobrottsmyndigheten med personal vid varje avdelning. Man menar vidare att Finanspolisen har tillgång till information från penningtvättsanmälningar som är av vital betydelse för ekobrottsbekämpningen. Enligt Södra avdelningen saknar Finanspolisen personal i tillräckligt antal och med tillräcklig ekokompetens för att på rätt sätt använda denna information samtidigt som den inte i nämnvärd utsträckning kommer Ekobrottsmyndigheten till del. Enligt chefen för Finanspolisen fungerar kontakterna med Ekobrottsmyndigheten bra. När ett ärende ska överlämnas kontaktar man Ekobrottsmyndigheten och man föredrar ibland ärendet, framför allt på Östra avdelningen. Förhållandet till Södra avdelningen har varit något ansträngt då man enligt chefen för Finanspolisen inte varit överens om vilka penningtvättsanmälningar som ska överlämnas till Södra avdelningen. Kontakterna har dock förbättras.

Det delade ansvaret för ekobrottsbekämpningen

I granskningen har såväl riksåklagaren som generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten framhållit det delade ansvaret för ekobrottsbekämpningen som ett problem. Man syftar då på att ekobrottsbekämpningen är geografiskt uppdelad. Generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten menar att den operativa uppdelningen över landet gör det administrativt krångligt att bedriva ekobrottsbekämpning. Ett annat problem som har med uppdelningen av ansvaret att göra utgörs av att ansvaret för underrättelseverksamheten för närvarande ligger på Rikspolisstyrelsen och på polismyndigheterna i länen. Tillkomsten av skattebrottsenheterna bidrar till att ansvarsuppdelningen ökar. Två nya organisationer har därmed byggts upp med olika huvudmannaskap. Ekobrottsbekämpningen skulle utvecklas bättre med en mera genomtänkt struktur. Enligt generaldirektören på Ekobrottsmyndigheten är det dock nödvändigt med en egen myndighet för Ekobrottsbekämpningen för att säkerställa prioriteringen av ekobrottsbekämpningen. Genom myndigheten säkerställs ekobrottsbekämpningen i ett långsiktigt perspektiv – om myndigheten skulle upphöra skulle ekobrottsbekämpningen försämrats och återgå till läget före reformen.

Riksåklagaren kritiserar också uppdelningen mellan ekobrott enligt definitionen i Ekobrottsmyndighetens instruktion och övrig brottslighet. Uppdelningen är enligt riksåklagaren gammaldags och därmed inte alltid ändamålsenligt. Ekobrottsmyndigheten innebär enligt riksåklagaren en inlåsning av resurser som leder till bristande flexibilitet. Riksåklagaren menar också att två myndigheter med ansvar för att bekämpa ekonomisk brottslighet borde försvåra för riksdagen och departement då ingen myndighet har den samlade bilden över hur ekobrottsbekämpningen bedrivs. Riksåklagarens lösning är att Ekobrottsmyndigheten inordnas i åklagarorganisationen och att Riksåklagarens kansli övertar de uppgifter som Ekobrottsmyndighetens stab har ansvar för. Antalet ekobrott är för få för att Ekobrottsmyndigheten ska omfatta hela Sverige.

Nedan redovisas dels ett antal samarbetsprojekt mellan polis och åklagare, dels hur samarbetet mellan myndigheterna går till i praktiken på ett antal orter, och dels statistik som jämför Ekobrottsmyndighetens och åklagarnas arbete. Dessutom förs en diskussion om hur ett bra samarbete bör organiseras.

Regeringens mål och riktlinjer för samverkan

Regeringen beslutade i december 2000 om myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten år 2001. Syftet med de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna är att precisera krav på ekobrottsbekämpningen som är gemensamma för två eller flera centrala verk med underställda myndigheter. Målen och riktlinjerna är följande.

- Myndigheterna ska verka för att den ekonomiska brottsligheten minskar påtagligt.
- En ökad tonvikt ska läggas vid brottsförebyggande arbete.
- Myndigheterna ska fortsätta att utveckla sitt samarbete inom ekobrottsbekämpningens område och medverka till att utveckla myndighets-samarbetet inom ramen för Ekobrottsmyndigheten, Ekorådet och de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet.
- Genomströmningstiderna för ekobrottsutredningar ska kortas.
- Berörda myndigheter ska i förekommande fall prioritera underrättelsearbetet och andra insatser för att avslöja, identifiera och bekämpa nya former av ekobrottslighet.
- Myndigheterna ska effektivisera handläggningen av frågor om näringsförbud.
- Det internationella samarbetet mot den ekonomiska brottsligheten ska utvecklas.
- Kompetens- och metodutveckling ska prioriteras.

Myndighetsspecifika åtgärder i fråga om ekobrottsbekämpningen ska redovisas i myndigheternas årsredovisningar. Myndigheternas gemensamma aktioner ska återrapporteras inom ramen för myndighetssamarbetet i Ekorådet.

Samlokalisering

Den 1 juli 1996 organiserades åklagarväsendet om. Från att ha funnits 83 lokala åklagarmyndigheter blev antalet åklagarmyndigheter betydligt färre och den operativa verksamheten bedrivs i 38 åklagarkamrar. På många orter var polis och åklagare samlokaliserade, dvs. man satt i samma hus. Polis och åklagare arbetade ofta nära varandra eftersom det var lätt att ta kontakt. Genom reformen försvann åklagarna från många orter och de orter kamrarna placerades på fick betydligt fler åklagare än tidigare och fick därför byta lokaler och flyttade då ofta ifrån polisen. I samband med reformen invändes från vissa poliser och åklagare att det skulle bli svårare att bedriva och leda förundersökningar. I samband med reformen beslutade regeringen om mål och riktlinjer för åklagarväsendets och polisens samverkan på det kriminal-

politiska området (Ju96/3067, jfr ovan). Regeringen menade att åklagarväsendet och polisen i ökad utsträckning måste samordna sitt arbete så att de samlade resurserna kan utnyttjas på effektivast möjliga sätt. Med utgångspunkt från nationella prioriteringar ska verksamheten anpassas efter varierande förutsättningar på regional och lokal nivå. Som ett led i denna samverkan bör bl.a. möjligheter till samlokalisering tas till vara. När det gäller ekobrottsbekämpning framhåller Riksåklagaren betydelsen av att polis och åklagare arbetar i nära samverkan. Detta uttrycks bl.a. i Riksåklagarens verksamhetsplan för åklagarorganisationen under år 2001. Riksåklagaren anför att de åklagarmyndigheter som ligger utanför Ekobrottsmyndighetens område ska fortsätta utvecklingsarbetet med nära samarbetsformer mellan åklagare, polis och experter, t.ex. inom ramen för samlokalisering och genom en gemensam lokal operativ ledning. I verksamhetsplanen anges också att Riksåklagaren under första halvåret 2001 kommer att presentera åtgärder för att bl.a. uppnå en ökad samlokalisering med polisen.

Representanter för Justitiedepartementet uppger att det är viktigt att polis och åklagare i så stor utsträckning som möjligt är samlokaliserade, bl.a. mot bakgrund av regeringens mål och riktlinjer från 1996. Även annan utveckling av samarbete och arbetsformer kan bidra till bättre resultat.

Revisorerna har besökt två orter utanför Ekobrottsmyndighetens område. På en ort är polis och åklagare samlokaliserade och på den andra inte. På den ort där polis och åklagare är samlokaliserade finns den övriga åklagarkammaren i samma lokaler. På båda orterna förespråkar såväl polis som åklagare en samlokalisering. Man menar att det finns stora fördelar med att arbeta nära varandra eftersom verksamheten blir effektivare genom de kortare beslutsvägarna. Andra argument för samlokalisering är att kompetensen höjs genom det ökade samarbetet mellan yrkesgrupperna och att åklagarnas möjligheter till en aktivare förundersökningsledning ökar. Information och direktiv kan ges löpande. Genom att arbeta nära varandra ökar också förståelsen för den andra yrkesgruppens arbetssituation.

Tillgången till polisens resurser

Under senare år har ett ökat antal specialisttjänster införts inom åklagarväsendet. Det finns specialistutbildning bl.a. för grov gränsöverskridande brottslighet, narkotikabrottslighet, brott av outlaw-organisationer såsom mc-gäng, grova sexualbrott mot barn och grova våldsbrott. Åklagarna ser gärna motsvarande specialisering inom polisen.

Det finns också en specialisering inom polisen, men polismyndigheterna har enligt Rikspolisstyrelsen genom sitt bredare uppdrag behov av större flexibilitet. Som nämnts ovan utreder ofta ekopoliser även andra brott. På de orter revisorerna besökt hade ekopoliserna under det senaste året tagits i anspråk för helt annan verksamhet än brott med ekonomiska motiv. Bland annat har man tagit upp anmälningar på cykelstölder och deltagit i allmän jourtjänstgöring. Ekopoliserna är ofta kompetenta och erfarna poliser och används därför också vid grov brottslighet i andra utredningar, t.ex. mordutredningar.

Polisen och åklagarna är överens om behovet av fredade polisresurser. Man menar att det är problematiskt när polisen tas från stora, komplicerade utredningar för att arbeta med annat. Det är viktigt med en kontinuitet i ärendena.

Hur uppnås den effektivaste ekobrottsbekämpningen?

Det råder delade meningar, både bland åklagarna och polisen, om vilken myndighetsstruktur som är den bästa för ekobrottsbekämpningen. Man är dock i stort sett överens om att det vore bra med en huvudman för ekobrottsbekämpningen. Det skulle därmed vara enklare att styra verksamheten och det skulle vara lättare att prioritera. En av de intervjuade åklagarna påpekar att det finns fyra huvudmän för ekobrottsbekämpningen – Ekobrottsmyndigheten, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket och att det kan vara svårt att samordna resurserna.

En invändning som ges, både från personal på Ekobrottsmyndigheten och från åklagarorganisationen, mot att Ekobrottsmyndigheten skulle omfatta hela landet är att de åklagare som handlägger ekobrott i län där ekobrottsligheten inte är speciellt omfattande skulle bli relativt ensamma i sitt arbete. Man föredrar att ha fler åklagarkollegor än vad som skulle vara fallet på en sådan enhet. På Västra avdelningen som har ett antal utredningsgrupper utplacerade inom avdelningens område, uppger man också att verksamheten på dessa orter är något svårstyrd och att det kan vara svårt att upprätthålla kompetensen. Å andra sidan behövs de då Västra avdelningens område är geografiskt stort och det också finns många tingsrätter inom området.

Några åklagare inom åklagarorganisationen uppger att de personligen inte har något emot att bilda en egen enhet inom Ekobrottsmyndigheten, medan andra menar att det är trevligare att tillhöra en större kammare. Man är däremot intresserad av att samlokalisera ekobrottsroteln till åklagarkammaren och ser gärna en lösning liknande Ekobrottsmyndighetens när det gäller att hålla polisens resurser för ekobrottsbekämpning fredade. De som argumenterar för att hela ekobrottsbekämpningen ska läggas under Riksåklagaren menar att man måste ha en samlad framförhållning för alla brott. Man måste kunna överblicka brottsligheten och bekämpningen av den.

Några poliser menar att det vore bra med en organisatorisk förändring för att stärka identiteten som ekopolis. Man skulle vilja ha en myndighet med ett gemensamt mål. Ekopoliserna är redan utanför polisorganisationen genom att arbetet är annorlunda – det skulle inte göra så stor skillnad att tillhöra Ekobrottsmyndigheten. En polis menar att de ekopoliser som inte arbetar inom Ekobrottsmyndigheten riskerar att stå utan utbildning eftersom det är upp till polismästarna i det egna länet om de vill prioritera utbildning av ekopoliser. Det kommer därmed att finnas A- och B-ekopoliser.

Vad visar statistiken?

Nedan följer en sammanställning dels av resultat av Ekobrottsmyndighetens respektive polisväsendets och åklagarorganisationens verksamhet, dels av

Går det att jämföra?

Det finns svårigheter att jämföra statistiska uppgifter för Ekobrottsmyndigheten och för polisväsendet och åklagarorganisationen. En svårighet är att man redovisar statistiken på olika sätt och att det därmed kan finnas problem med att lägga samman polisväsendets statistik med åklagarorganisationens. En sammanläggning måste i vissa fall göras för att man ska få en rättvisande jämförelse med Ekobrottsmyndigheten som ju har både polis- och åklagarverksamheten inom samma myndighet.

En annan komplikation när man ska jämföra verksamheterna är att man inte alltid handlägger samma brottslighet. Enligt uppgift från Ekobrottsmyndigheten handlägger myndigheten ärenden som till 80 procent är ekobrott enligt instruktionen och 20 procent annan brottslighet som "följer med" ekobrotten. Någon motsvarande uppskattning finns enligt Riksåklagaren inte för ekoåklagarnas handläggning utanför Ekobrottsmyndigheten.

Ytterligare en omständighet som behöver övervägas är om svårighetsgraden på ärendena skiljer sig åt. Eftersom Ekobrottsmyndigheten omfattar storstadslänen skulle det kunna tänkas att man därför har hand om fler komplicerade ärenden. Ekobrottsmyndighetens kategorisering av ärenden har redovisats i avsnitt 3. Sedan den 1 juli 2000 kategoriserar även Riksåklagaren ekobrotten enligt Ekobrottsmyndighetens indelning. Av tabellen nedan framgår fördelningen per den 31 december 2000. Av tabellen framgår att myndigheterna inom åklagarorganisationen handlägger fler mindre omfattande ärenden, färre medelsvåra ärenden och ungefär lika många särskilt krävande.

Tabell 6.1 Fördelning av ärenden efter svårighetsgrad vid Ekobrottsmyndigheten (EBM) och övriga åklagarmyndigheter (ÖÅM), procent.

	EBM	ÖÅM
Kategori 1	37	49
Kategori 2	57	46
Kategori 3	6	5

Källa: Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten under 2000.

Ett annat område som är svårt att jämföra är kostnaderna för ett ärende som har handlagts på Ekobrottsmyndigheten och ett som handlagts av polis och åklagare utanför Ekobrottsmyndigheten.

Anmälda och avslutade ärenden

Av tabellen nedan framgår antalet anmälda och avslutade ärenden för Ekobrottsmyndighetens respektive polisväsendets och åklagarorganisationens verksamhet. Under Ekobrottsmyndighetens första två år avslutades färre ärenden än vad som kom in, men för 2000 översteg antalet avslutade ärenden antalet anmälda. För åklagarorganisationer gäller att antalet avslutade ärenden översteg antalet inkomna under hela perioden. För 2000 avslutade

Ekobrottsmyndigheten drygt 12 procent fler ärenden än vad som kom in, medan åklagarorganisationen avslutade drygt 8 procent fler.

2001/02:RR11
Bilaga 1

Tabell 6.2 Anmälda och avslutade brott 1998–1999

Anmälda ärenden	EBM Anmälda	EBM Avslutade	Övriga ÅM Anmälda	Övriga ÅM Avslutande
1998	3 008	2 446	2 378	2 581
1999	2 544	2 335	1 218	1 691
2000	2 440	2 744	1 247	1 350

Källa: Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten under 2000.

Lagföring

Av tabellerna nedan framgår andelen lagförda ärenden vid Ekobrottsmyndigheten och åklagarorganisationen sedan Ekobrottsmyndigheten bildades. I lagföringsandelen ingår ärenden som lett till åtal, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande. Lagföringsandelen är högre hos åklagarorganisationen.

Tabell 6.3 Lagföringsandel för Ekobrottsmyndigheten (EBM) och övriga åklagarmyndigheter (ÖÅM), 1998–2000, procent.

År	EBM			ÖÅM		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Andel	23	31	35	41	40	40

Källa: Arsredovisningar för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarorganisationen

De ärenden som inte lagförs skrivs av på ett antal olika grunder som framgår av tabell 6.4. Ur effektivitetssynpunkt är det att föredra att de ärenden som inte ska fullföljas skrivs av så snart som möjligt för att inte resurser ska läggas ner i onödan i ärendet. Av tabellen framgår att Ekobrottsmyndigheten har högre andel ärenden som skrivs av efter att förundersökningen avslutats än vad åklagarorganisationen har.

Tabell 6.4 Beslut i åtalsfrågan för Ekobrottsmyndigheten (EBM) och övriga åklagarmyndigheter (ÖÅM) 1998–2000, andel i procent.

	1998		1999		2000	
	EBM	ÖÅM	EBM	ÖÅM	EBM	ÖÅM
Fu inleds ej	15	8	21	10	18	12
Fu nedlagd	38	31	33	29	33	34
Åtal ska ej väckas	8	11	8	12	13	7
Strafföreläggande	1	1	2	2	5	3
Åtalsunderlåtelse	0,2	1	0,6	1	0,7	1
Åtal	26	22	20	32	18	32
Övriga beslut	12	26	15	14	13	11

Källa: Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten under 2000. Egen bearbetning.

Genomströmningstid

Genomströmningstiden anger tiden från att en brottsmisstanke anmäls till ett beslut av åklagare i åtalsfrågan. Av tabellen nedan framgår att genomström-

ningstiden är något kortare vid polismyndigheterna och åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen för 2000. Genomströmningstiden ökade med 70 dagar för Ekobrottsmyndigheten mellan 1999 och 2000. För polis och åklagare ökade genomströmningstiden med 8 dagar under samma period.

Tabell 6.5 Genomströmningstid för brottsmisstankar*, antal dagar, 1998–2000

	EBM			Polis och åklagare		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Inkommen brottsmisstanke- åklagarbeslut	345	458	528	462	429	469

* För polisens del gäller genomströmningstiden ärenden. I ett ärende kan det finnas flera brottsmisstankar.

Källa: Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten under 2000. Polisens årsredovisning 2000. Egen bearbetning.

Genomströmningstiden påverkas av åldern på de ärenden som avgörs. Om många äldre ärenden avslutas påverkas genomströmningstiden genom att den blir längre. Av denna anledning är det nödvändigt att samtidigt väga in åldern på avslutade ärenden. Av tabellen framgår när de ärenden som avgjorts under 1998–2000 inkom till myndigheten. För 1999 avgjorde Ekobrottsmyndigheten en större andel tvååriga och även ännu äldre mål än övriga åklagarmyndigheter. År 2000 avgjorde Ekobrottsmyndigheten färre mål som var två år gamla än vad övriga åklagarmyndigheter gjorde medan myndigheterna avgjorde ungefär lika många mål som var tre år eller äldre.

**Tabell 6.6 Avslutade ärenden fördelade på anmälningår.
Andel av totala antalet beslut, procent**

Inkom	EBM			ÖÅM		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Samma år	44	33	34	24	43	27
Ett år	30	39	32	47	42	30
Två år	25	15	19	20	12	26
Tre år eller mer	1	13	15	9	3	17

Källa: Ekobrottsmyndighetens rapport om den ekonomiska brottsligheten under 2000.

6.3 Skattebrottsenheterna

Skattebrottsenheterna och åklagarna

När ett skattebrottsärende kommer in till Ekobrottsmyndigheten eller till en annan åklagarmyndighet måste åklagaren bestämma om ärendet ska handläggas av polis eller av skattebrottsutredare. Åklagarnas ställningstaganden i denna fråga har redovisats i avsnitt 5.2.

Samtliga intervjuade åklagare menar att skattebrottsenheterna är en stor tillgång i utredningsarbetet. Man menar att utredarna har hög kompetens i sakfrågorna och att de successivt blir allt bättre brottsutredare. Några åklagare menar att utredarna handlägger för få ärenden och att man förväntar sig en snabbare handläggningstakt när enheterna är färdigutbyggda. Skattebrottsutredarna menar i sin tur att arbetet med åklagarna i huvudsak fungerar

bra och man känner att utredarna med sin kompetens har övertygat åklagarna att de är en tillgång. En svårighet som tas upp är åklagarnas olika sätt att bedriva förundersökningar. Utredarna är vana att arbeta efter gemensamma klara direktiv medan varje åklagare arbetar på sitt sätt och har egna önskemål om hur utredningsarbetet ska bedrivas.

Åklagarna på Ekobrottsmyndigheten anser att skattebrottsutredarna borde vara samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. Man hänvisar till att skattebrottsenheterna avviker från själva idén med en samlad ekobrottsbekämpning. Eftersom skattebrottsenheterna är placerade utanför Ekobrottsmyndigheten känner åklagarna inte direkt till deras arbetssituation vad gäller balanser. Därför är det svårt för åklagarna att prioritera mellan polisen på den egna myndigheten och skattebrottsenheten. Det hade också varit lättare att styra och effektivisera resursanvändningen om skattebrottsenheterna varit samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. Man kan inte som åklagare på ett enkelt sätt gå och fråga efter ett ärende och diskutera utredningsläget med utredaren. Insynen i enhetens arbetsrutiner försvåras när man inte är samlokaliserade. Man anser också att det blir ännu betydelsefullare med samlokalisering när skattebrottsenheterna börjar spana. Det är viktigt att det inte förekommer något dubbelarbete eftersom spaning kräver mycket resurser. Några åklagare menar att det finns risk för att skattebrottsutredarnas specifika kunskaper och erfarenheter ”späds ut” eller går förlorade med tiden om utredarna sitter tillsammans med t.ex. Ekobrottsmyndigheten. Utredarna får svårare att upprätthålla sin kompetens.

Det finns även skattebrottsutredare som skulle föredra att vara samlokaliserade med åklagarmyndigheten på orten. Man hänvisar till ökad effektivitet om man har närmare till varandra. ”Vi känslan” med polis och åklagare på Ekobrottsmyndigheten skulle också öka. Cheferna för skattebrottsenheterna menar dock att det skulle bli svårt att rekrytera personal till skattebrottsenheterna om de inte var knutna till skattemyndigheten. De flesta utredarna har en utpräglad skatteidentitet. Flera utredare delar denna uppfattning, men inte alla.

Någon utredare menade att effektivitetsargumenten med en samlokalisering ibland överdrivs. Det är sällan sådan brådska i ärendena att utredarna måste ha kontakt med åklagarna omedelbart. Utredarna och polis och åklagare sitter dessutom, med ett undantag, nära varandra geografiskt på de olika orterna. På den ort där det inte fanns några skattebrottsutredare placerade på skattemyndigheten menade åklagarna att detta var en stor brist. Samarbetet försvårades av att det var långt mellan utredarna och åklagarna. Enligt chefen för skattemyndigheten hade man dock försökt att rekrytera utredare till orten, men inte lyckats.

Skattebrottsenheterna och polisen

Skattebrottsutredarna har på fyra orter av de fem revisorerna besökt haft problem i varierande grad med att accepteras av polisen. Polisen har, mer eller mindre, betraktat skattebrottsenheternas verksamhet som ett hot mot den egna verksamheten. Arbetsuppgifter har försvunnit från polisen och man menar att man dessutom ständigt drabbas av nedskärningar. Samtidigt byggs

det upp en ny brottsutredande verksamhet på en annan myndighet. Dessa faktorer har gjort att man har sett med misstänksamhet på de konkurrerande brottsutredarna. Framför allt har missnöjet visat sig genom att polisen, både på Ekobrottsmyndigheten och på polismyndigheterna, inte bistått utredarna med att verkställa tvångsmedel på ett sätt som kunde ha förväntats. Husrannsakingar har missköts eller inte blivit av. Utredare har kunnat vänta i månader på att en misstänkt skulle hämtas till förhör. Situationen har generellt förbättrats och polis och skattebrottsutredare arbetar tillsammans i ärenden, både inom Ekobrottsmyndigheten och polismyndigheterna. Någon skattebrottsutredare menar att det är viktigt att klara ut relationerna till polisen eftersom konkurrensen kommer att öka när skattebrottsenheterna också får rätt att bedriva spaning och underrättelseverksamhet – man måste arbeta tillsammans. Någon pekar på att det också är viktigt mot bakgrund av att skattebrottsenheterna ska utreda samtliga skatterelaterade brott när verksamheten är fullt utbyggd.

En annan vanlig invändning från poliserna mot skattebrottsenheterna och mot utredarna är att de inte vill bli betraktade som ”springpojkar” åt utredarna när det gäller att bistå med tvångsmedel. Polisen menar att utredarna vill att poliserna ska komma direkt när de ringer efter dem. Några poliser på Ekobrottsmyndigheten framhåller att de själva kan sitta mitt uppe i en komplicerad utredning och det är då svårt att avbryta utredningsarbetet för att sätta sig in i ett annat ärende. Då kunde de lika gärna ha handlagt hela ärendet själva men på en tid de själva valt.

6.4 Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen av finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Finansinspektionen ska bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt verka för ett gott konsumentskydd. Som ett led i detta arbete är en av Finansinspektionens uppgifter att utöva tillsyn i vad som anges i lag eller annan författning, exempelvis lag (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, lag (1991:980) om handel med finansiella instrument och förordning (1996:596) och insiderstrafflagen (2000:1086).

Finansinspektionen ska göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott har begåtts. Finns anledning att misstänka brott lämnar man över ärendet till åklagare. Det är alltså fråga om en låg misstankegrad. Innan ett ärende överlämnas tas också underhandskontakter med Ekobrottsmyndigheten eller annan åklagarmyndighet. Enligt Finansinspektionen avskriver Ekobrottsmyndigheten i alltför hög utsträckning ärenden som lämnas över. Ärenden är ofta komplicerade och det är endast ett fåtal åklagare som behärskar den ärendegrupp som överlämnas från Finansinspektionen. En möjlighet att förbättra verksamheten är att låta en grupp åklagare specialisera sig på finansmarknadsbrott. Den rättsliga funktionen på Ekobrottsmyndigheten har gjort en genomgång av de ärenden som skrivits av på myndigheten. Här konstateras att det inte finns någon anledning att rikta kritik mot de avskrivningar som gjorts av ärenden som överlämnats från Finansinspektionen.

För att stärka samarbetet mellan Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten finns ett nätverkssamarbete mellan myndigheterna. I nätverket ingår också företrädare för Fondhandlarföreringen, Värdepapperscentralen och Stockholmsbörsen. Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten har bl.a. tillsammans under hösten 2000, och med fortsättning under våren 2001, anordnat en utbildningsserie för viss personal inom myndigheterna om den svenska värdepappersmarknaden. Man har också en gemensam viljeinriktning när det gäller att bistå med utbildning och information.

Efter att Finansinspektionen har lämnat över ett ärende står man till förfogande vid behov. Man har på det hela taget en god relation till Ekobrottsmyndigheten. När Finansinspektionen misstänker att brott har begåtts mot annan lagstiftning än den man själv ansvar för samarbetar man också med Ekobrottsmyndigheten. En kontaktåklagare på Ekobrottsmyndigheten råder Finansinspektionen huruvida och vart man ska lämna ärendet.

Finansinspektionen anordnar tillsammans med Ekobrottsmyndigheten gemensam utbildning för poliser, ekonomer och åklagare. Förutom direkt undervisning får man besöka Stockholmsbörsen, Värdepapperscentralen m.m. Bl.a. har man seminarier om hur brottsutredningar ska gå till, lagstiftningsutbildning och internationella fall.

6.5 Tullen och åklagarväsendet

Ekobrottsmyndighetens primära målområde omfattar inte tullmålen. Vissa tullmål handläggs dock inom Ekobrottsmyndigheten enligt punkten ”andra mål som hänför sig till de nämnda länen och vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande”. Ett sådant exempel kan vara en näringsidkare som inom sin annars lagliga verksamhet inför en vara utan att betala avgift.

Insatser mot den ekonomiska brottsligheten är en prioriterad fråga inom Tullverket. Personal vid verket utreder i princip helt själva de fall där man misstänker ekonomisk brottslighet. I årsredovisningen för 1999 uppger Tullverket att en trend i landet är att antalet utredningar har ökat, t.ex. antalet stora och komplicerade utredningar avseende smuggling av alkohol och tobak, och de med internationell anknytning. Tullverket framhåller att det är viktigt med fungerande kontakter med andra brottsbekämpande nationella myndigheter, t.ex. polis, åklagarmyndighet och skattemyndighet för att åstadkomma bra utredningsresultat. Under 2000 avslutades 155 ekobrottsutredningar av tullkriminalenheterna och 136 ärenden om misstänkt ekobrottslighet avseende undandragande av tull och avgifter kom in till enheterna.

Representanter för tullmyndigheterna i Malmö och Göteborg uppger att man endast har ett fåtal ärenden som handläggs av Ekobrottsmyndigheten. De flesta ärenden är av sådan art att de enligt Ekobrottsmyndighetens instruktion ska handläggas av myndigheten. I stället är en åklagare från åklagarorganisationen oftast förundersökningsledare. Förundersökningsledaren bestämmer om ärendet ska överlämnas till Ekobrottsmyndigheten, dvs. om det är ett ärende som enligt Ekobrottsmyndighetens instruktion ska handläggas av myndigheten. Man menar att detta är en bra ordning eftersom man har

ett etablerat samarbete med åklagarna inom åklagarorganisationen. Åklagarna har förtroende för tjänstemännen inom tullen och låter dem arbeta med minsta möjligt inblandning. Vid tullen i Stockholm uppger man att det vid tiden för Ekobrottsmyndighetens bildande var oklart vart tullmålen hörde. Fördelningen av mål regleras numera i ett avtal mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarmyndigheten och inga oklarheter råder längre. Samarbetet mellan tullen och Ekobrottsmyndigheten fungerar bra.

6.6 Ekorådet och de regionala samverkansorganen

Genom förordningen (1995:736) om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet infördes en skyldighet för varje län att bilda ett regionalt samverkansorgan. Förordningen upphävdes genom förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet varvid en skyldighet också för de centrala myndigheterna att samverka infördes. Syftet med samverkan är att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. Syftet är också att ge regering och riksdag underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Ekorådet

Samverkansorganet på central nivå benämns Ekorådet. Enligt förordningen ska Ekorådet särskilt

1. följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället
2. tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten
3. vara forum för överläggningar om samordning av de berörda centrala myndigheternas verksamhetsplanering inom ekobrottsområdet och
4. analysera och utvärdera insatserna.

I Ekorådet ingår riksåklagaren, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektörerna för Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen respektive Riksskatteverket. I rådet ingår också företrädare för Statens jordbruksverk, Verket för näringslivsutveckling och Patent- och registreringsverket. Dessa ledamöter medverkar i rådets arbete i den utsträckning som ordförande bestämmer. Riksåklagaren är ordförande i Ekorådet och Ekobrottsmyndigheten svarar för Ekorådets kanslifunktioner.

Ekorådet sammanträdde vid fyra tillfällen under 1999 och vid två tillfällen under 2000. I Ekorådet bereds Ekobrottsmyndighetens årliga rapport om den ekonomiska brottsligheten. Vidare beslutas om gemensamma projekt som myndigheterna ska driva. Under 1999 startade projektet ”Spåra och återföra utbyte av brott”. Projektet är en myndighetsgemensam satsning och samtliga medverkande myndigheters problemområden ska beaktas. Arbetet ska leda fram till ett gemensamt dokument som innehåller en modell för hur frågorna om att spåra och återföra utbyte av brott ska hanteras så effektivt som möjligt. Under 1999 inleddes också ett projekt som rör penningtvätt.

Under 2000 har en diskussion förts om Ekorådets och dess arbetsgrupps roll och uppgifter. Ekorådet konstaterade att det finns få centrala uppgifter som är gemensamma för samtliga de myndigheter som ingår i Ekorådet, och att det mot den bakgrunden inte framstår som meningsfullt att inom rådets ram försöka åstadkomma en mer fördjupad samordnad planeringsprocess för myndigheterna. Rådet borde i stället vara ett forum för allmänt informationsutbyte mellan myndighetscheferna samt för sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan en eller fler myndigheter. Diskussionen om rådets framtid fortsätter inom Ekorådet.

I anslutning till rådet har bildats en arbetsgrupp med företrädare för samtliga de myndigheter som ingår i rådet. Arbetsgruppen fungerar som ett förberedande organ i förhållande till Ekorådet. Enligt Ekobrottsmyndigheten har arbetsgruppen också haft en viktig roll i informationsutbytet mellan myndigheterna. Bland annat har information om nya företeelser inom den ekonomiska brottsligheten förmedlats genom arbetsgruppen. Den har dessutom haft en viktig uppgift som allmänt kontaktskapande organ inom ekobrottsbekämpningen. Under 2000 sammanträdde gruppen vid sex tillfällen.

Regionala samverkansorgan

Enligt förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet ska också ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet finnas i varje län. Samverkansorganet ska inom länet utföra samma uppgifter som Ekorådet gör på central nivå. I det regionala samverkansorganet ingår landshövdingen, som också leder rådet, överåklagaren i åklagardistriktet, polischefen, chefen för skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten samt företrädare för länsstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Efter medgivande av landshövdingen kan också företrädare för andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer medverka.

Inom det regionala samverkansorganet ska utarbetas en årlig rapport om den ekonomiska brottsligheten. Rapporten ska innehålla avsnitt om läget i fråga om den ekonomiska brottsligheten, planering av åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, samverkan, kontrollverksamhet, förebyggande verksamhet, statistik samt övriga uppgifter som begärts av regeringen eller frågor som bör komma till regeringens kännedom. Rapporten ska lämnas till Ekobrottsmyndigheten senast den 1 februari. Ekobrottsmyndigheten ska utarbeta en årlig rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten. Denna rapport ska innehålla samma uppgifter som rapporterna från de regionala samverkansorganen. Ekorådets rapport ska beredas i rådet och överlämnas till regeringen senast den 15 mars.

I en utvärdering av de regionala samverkansorganen som genomförts av Ekobrottsmyndigheten (2000-02-24) menar myndigheten att samverkansorganen varit betydelsefulla för utvecklingen av ekobrottsbekämpningen. I en enkät som genomförts i samband med utvärderingen betonade en majoritet av de tillfrågade intressenterna behovet av en särskilt organiserad samverkan mot ekobrottsligheten på regional nivå. Man framhöll också i enkäten att sekretesslagstiftningen är ett allvarligt hinder för en vidgad och utvecklad myndighetssamverkan. I rapporten föreslås vissa förändringar, bl.a. att åkla-

gardistrikten bör vara geografiska baser för de regionala samverkansorganen samt att deras ansvar för uppföljning och rapportering bör avgränsas till regionalt initierade och myndighetsövergripande åtgärder. När det gäller frågan om sekretess föreslår Ekobrottsmyndigheten att den pågående beredningen av Ekosekretessutredningens förslag bör avvaktas.

I de intervjuer revisorerna gjort med representanter i de regionala samverkansorganen råder delade meningar om nyttan med samverkansorganen. Det beror framför allt på landshövdingens engagemang i frågan. Man menar dock generellt att det är bra att de regionala myndighetscheferna får tillfälle att träffas och diskutera övergripande frågor. Någon tycker dock att det är onödigt eftersom få beslut fattas och man inte har några medel att t.ex. driva egna projekt.

6.7 Lokalt samarbete

I samtliga län finns arbetsgrupper på operativ nivå för att bland annat kunna samordna och öka genomströmningshastigheten i utredningar om ekonomisk brottslighet. Dessa operativa samverkansgrupper ser något olika ut. Enligt Ekobrottsmyndigheten torde den vanligaste samarbetsformen vara att tjänstemän inom berörda myndigheter samarbetar på ärendenivå. Samverkan och informationsutbyte på alla nivåer syftar till att öka effektiviteten och slagkraften i ekobrottsbekämpningen. Rationella och enkla regler för informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna är enligt Ekobrottsmyndigheten en viktig förutsättning. Integritetsskyddet för den enskilde behöver för den skull inte åsidosättas.

De deltagare i operativa samverkansgrupper som revisorerna pratat med understryker alla vikten av den sortens kontakter. Här deltar de myndigheter som för ögonblicket har något att bidra med och man diskuterar konkreta samarbetsprojekt och också konkreta ärenden där förundersökning pågår. Det finns tveksamheter om vad sekretesslagen tillåter vad gäller informationsutbyte i enskilda ärenden hos en del av de intervjuade. Man menar ändå att samarbetet är betydelsefullt även om sekretesslagen lägger vissa hinder i vägen.

Efter kritik av bl.a. Riksdagens revisorer mot handläggningen av ekobrottsärenden under delar av 1980- och 1990-talen bildades Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten påbörjade sitt arbete den 1 juni 1998. Samma år började uppbyggnaden av skattebrottsenheterna vid skattemyndigheterna. Sedan dess ansvarar fyra centrala myndigheter för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten – Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Riksskatteverket. Det delade ansvaret kräver att myndigheterna samarbetar väl, såväl på central som på lokal nivå. Detta är viktigt dels för den enskilde som kommer i kontakt med myndigheterna, dels för framgångarna i brottsbekämpningen och dels för en effektiv användning av statens medel.

Nedan redovisas de iakttagelser som revisorerna anser är viktiga för att kunna bedöma hur samarbetet mellan myndigheterna påverkar ekobrottsbekämpningen.

7.1 En samlad bedömning

Påverkas ekobrottsbekämpningen av antalet myndigheter?

Revisorerna har inte funnit några vattentäta skott mellan de olika verksamhetsgrenarna inom ekobrottsbekämpningen. Samarbetsgrupper både på central och lokal nivå försöker lösa gemensamma problem. De myndigheter som ingår i granskningen understryker att samarbetet dem emellan fungerar bra. I granskningen har dock framkommit ett antal problem som inte fanns i den gamla myndighetsstrukturen. Några exempel är:

- Svårigheter att styra och prioritera utredningsresurser med fyra myndigheter inblandade.
- Samordningsproblem med polisinsatser vid bistånd till Ekobrottsmyndigheten respektive skattebrottsenheterna.
- Risk för skillnader i kompetensutveckling mellan åklagare och poliser på de olika myndigheterna.
- Flera myndigheter bedriver underrättelseverksamhet eller har behov att få tillgång till underrättelseverksamhet som en annan myndighet bedriver.

Riksrevisionsverkets granskning har också visat andra komplikationer, bland annat att Ekobrottsmyndighetens konstruktion innebär att rekrytering av poliser blir omständlig samt oklara ansvarsförhållanden för de poliser som tjänstgör på Ekobrottsmyndigheten.

Problemen som anges ovan är effekter av myndighetsstrukturen och måste vägas mot fördelarna med Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna. Motivet för att bilda Ekobrottsmyndigheten var att ekobrottsbekämpningen i framför allt storstadslänen skulle förbättras. Riksrevisionsverkets granskning har dock visat att det är svårt att dra några säkra slutsatser vad gäller om ekobrottsbekämpningen har blivit effektivare sedan Ekobrottsmyndigheten

infördes. I såväl revisorernas som Riksrevisionsverkets granskningar har dock framkommit ett stort stöd från Ekobrottsmyndighetens personal för på vilket sätt man arbetar. Framför allt har man pekat på de stora vinsterna med samlokaliseringen och med att polisens resurser är fredade.

Ekobrottsmyndigheten skulle ge statsmakten en bättre helhetsbild av ekobrottsligheten och en bättre möjlighet att förutse utvecklingen på området. I granskningen har dock framkommit kritik mot insatserna från Ekobrottsmyndighetens stab på bl.a. detta område.

Vad gäller skattebrottsenheterna var motivet att skattebrottsutredarna med sin kompetens och närhet till skattemyndigheterna skulle vara bäst lämpade att utreda skattebrott. I granskningen har inte framkommit annat än att detta också är fallet. Närheten till skattemyndigheten har dock i praktiken kommit att spela mindre roll eftersom utredarna inte har tillgång till det centrala skatteregistret och dessutom ofta sitter avsides från den övriga verksamheten på skattemyndigheten.

Vilken myndighet handlägger ärendet?

En person som misstänks eller har utsatts för ett ekobrott kan, beroende på vilket brott det är fråga om och var i landet brottet begåtts, komma i kontakt med olika myndigheter. Ekobrott som begås inom Ekobrottsmyndighetens geografiska område handläggs inom myndigheten. Begås brottet i en annan del av landet handläggs ärendet av polismyndigheten och åklagarorganisationen. Om den misstänkte är föremål för förundersökning vid båda myndigheterna kommer dessa i allmänhet överens om vilken myndighet som ska utreda ärendet. I granskningen har framgått att ärenden sällan överlämnas mellan åklagarorganisationen och Ekobrottsmyndigheten, men när det händer görs det omgående och utan större diskussioner.

Är en person misstänkt för skattebrott kan åklagaren besluta om att ärendet ska utredas av skattebrottsenheten på skattemyndigheten i stället för av polis. I stort sett samtliga intervjuade från olika yrkesgrupper framhåller den höga kompetensen hos utredarna. Några utredare menar att enheterna inte ännu alltid är kända hos t.ex. den som misstänks för ett skattebrott. Man menar dock att detta är övergående och att verksamheten blir allt mer etablerad.

Hur handläggs ett ekobrottsärende?

I förundersökningar som avser ekobrott är oftast åklagaren förundersökningsledare, oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. Rättegångsbalkens 23 kapitel om förundersökning och förundersökningskungörelsen (SFS 1947:948) gäller alltid.

När det gäller handläggningen av skattebrott föreligger en viktig skillnad mellan skattebrottsenheterna och polisen vad gäller användningen av tvångsmedel. Utredarna på skattebrottsenheterna har inte samma möjligheter som polisen att ta handlingar i beslag. Skattebrottsutredarna kan inte, till skillnad från polisen, ta emot en handling från en misstänkt under ett förhör. I praktiken tar dock ofta utredaren emot handlingen och meddelar sedan

omgående åklagaren. När det gäller övriga tvångsmedel, t.ex. husrannsakan, måste utredarna begära bistånd av en annan myndighet – polismyndigheten – för att få sådan utförd. I granskningen har framkommit att polisen på vissa orter fördröjer verkställigheten av en sådan begäran.

I granskningen framgår vidare att genomströmningstiden för handläggningen av ett ärende är något längre inom Ekobrottsmyndigheten än åklagarorganisationen. Jämförelsen är dock förknippad med problem eftersom någon av myndigheterna kan ha avgjort fler gamla ärenden än den andra, vilket påverkar genomströmningstiderna. Det är ännu för tidigt att säga något om handläggningstiden på skattebrottsenheterna eftersom de är under uppbyggnad.

Vidare skiljer sig lagföringsprocenten något mellan Ekobrottsmyndigheten och åklagarorganisationen. Misstankarna leder något oftare till åtal, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande inom åklagarorganisationen.

Vid flertalet av de orter som har ekoåklagare och ekorotlar vid polisen är åklagare och polis samlokaliserade eller så eftersträvas samlokalisering. Är myndigheterna inte samlokaliserade har de täta kontakter i de stora ekomålen. Även här förefaller handläggningen av ekobrotten likvärdig.

Revisorernas slutsatser

Det är viktigt att förutsättningarna för en rättssäker behandling är desamma oberoende av vilken myndighet som handlägger ärendet. Revisorerna menar att de omedelbara effekterna för den misstänkte eller för den som utsatts för brott på kort sikt knappast påverkas av att flera myndigheter delar på handläggningen av ekobrottsärenden. Handläggningen skiljer sig inte heller nämnvärt inom och utanför Ekobrottsmyndigheten. I granskningen har inte framkommit några tydliga belägg för att någon av de inblandade myndigheterna skulle arbeta mindre effektivt än någon annan.

Revisorerna anser dock att de komplikationer som myndighetsstrukturen skapar måste vägas mot de fördelar den delade myndighetsstrukturen har. Vad gäller fördelarna bör dessa noga utredas. En förutsättningslös värdering av fördelar och nackdelar bör sedan göras bl.a. med revisorernas och Riksrevisionsverkets granskningar som grund.

Nedan följer ett antal områden där förhållandena enligt revisorernas uppfattning snarast bör förbättras. Om situationen inom dessa områden inte förbättras bör strukturen allvarligt ifrågasättas. Justitiedepartementet har en viktig roll att se till att den nya myndighetsstrukturen fungerar genom styrningen av myndigheterna inom sitt område. Revisorerna vill också understryka samtliga myndigheters ansvar att arbeta för att den nya organisationen av ekobrottsbekämpningen, med Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna som nya aktörer, ska fungera.

7.2 Kompetensen på myndigheterna

Ekobrott är ofta omfattande och komplicerade. Nya former av ekobrott uppstår ständigt. Utredningar av ekobrott kräver således god kunskap hos såväl poliser som åklagare och ekonomer. I granskningen har framkommit kritik

mot kompetensutvecklingen både vad avser poliser och åklagare. Kritik har framförts från Riksåklagaren mot att ingen utbildning för ekoåklagare har hållits under den tid man menar att Ekobrottsmyndigheten haft ansvar för att erbjuda ekoutbildning till åklagare. Ekobrottsmyndigheten menar dock att man inte har ansvar för utbildningen, men har ändå beslutat att en ekoutbildning ska starta under hösten 2001. Trots att en utbildning kommer att påbörjas påpekar Riksåklagaren att det inte är möjligt för samtliga ekoåklagare utanför Ekobrottsmyndigheten att gå utbildningen eftersom antalet platser är begränsat. När det gäller polisen finns det farhågor, inte minst bland ekopoliserna själva, att de utanför Ekobrottsmyndigheten inte kommer att kunna få del av Ekobrottsmyndighetens vidareutbildning eftersom det är upp till polismyndigheterna huruvida de vill prioritera ekobrottsutbildning eller inte.

I granskningen har frågor tagits upp om kompetensutveckling för poliser och åklagare som inte specifikt gäller ekobrott. Riksåklagaren pekar på att det finns en risk att de åklagare som tillhör Ekobrottsmyndigheten inte i önskvärd utsträckning deltar i Riksåklagarens vidareutbildningar för åklagare. Poliserna på Ekobrottsmyndigheten framhåller också att de inte får del av den kompetensutveckling som Rikspolisstyrelsen anordnar.

På lång sikt kan dock den enskilde påverkas av att poliser, ekonomer och åklagare har olika kompetens genom att utbildningssituationen är olika för de båda myndigheterna. Tillgången på ekopoliser och ekoåklagare samt deras utbildningsnivå är faktorer som på sikt kan komma att skilja myndigheterna åt. Även en god tillgång på ekonomer med ekobrottskompetens är av stor betydelse.

Revisorernas slutsatser

Utredningen av ekobrott kräver god kunskap hos alla inblandade utredare. I revisorernas granskning har det kommit fram kritik mot och brister i utbildningen av poliser och åklagare. En orsak till detta förefaller vara att myndigheterna är oeniga om vem av dem som har ansvaret för vidareutbildningen. Revisorerna menar att Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid Ekobrottsmyndighetens bildande. Betydelsen av den skillnad i kompetensutveckling mellan poliser och åklagare som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och de som arbetar utanför som kan komma att uppstå bör också analyseras av Justitiedepartementet.

7.3 Ekobrottsmyndighetens arbete

Vid bildandet av Ekobrottsmyndigheten var förväntningarna stora på att myndigheten skulle effektivisera ekobrottsbekämpningen. För att myndigheten skulle kunna bildas så snart som möjligt gjordes myndigheten till en åklagarmyndighet med anställda åklagare och kommenderade poliser. Efter det att myndigheten startat sin verksamhet har det visat sig att ett antal frågor lämnades olösta. I Riksrevisionsverkets granskning av Ekobrottsmyndigheten presenteras dels ett antal hinder för att myndighetens inre arbete ska fungera effektivt, dels förslag till förbättringar.

I granskningen har också framkommit ett antal oklarheter vad gäller Ekobrottsmyndighetens uppgifter, t.ex. samordningen av ekobrottsbekämpningen under Riksåklagaren, ansvaret för kompetensutveckling och myndighetens roll i det brottsförebyggande arbetet.

Ekobrottsmyndigheten har också sedan bildandet försökt få till stånd en lösning på frågan om tillgången till de register som polisen utanför Ekobrottsmyndigheten har tillgång till i sitt dagliga arbete.

En stor fördel med Ekobrottsmyndighetens konstruktion är enligt samstämmiga uppgifter att polisens resurser är fredade inom myndigheten. Ekobrottsmyndigheten måste dock begära bistånd av polismyndigheten då det gäller spaning över längre tid och vid större tillslag. Även inom de områden som omfattas av Ekobrottsmyndigheten är man således beroende av polisens resurser. Enligt vad som framkommit i såväl revisorernas granskning som i Riksrevisionsverkets, fungerar kontakterna relativt bra, men situationen för polisen i Stockholm gör att man inte alltid kan tillmötesgå Ekobrottsmyndighetens begäran om bistånd.

Revisorernas slutsatser

Det finns brister i Justitiedepartementets styrning av Ekobrottsmyndigheten men också avsaknad av allmänt stöd från departementet sedan myndigheten bildades. Departementet borde på ett bättre sätt ha definierat myndighetens uppgifter och varit tydligare i styrningen av myndigheterna.

7.4 Skattebrottsenheternas arbete

Åklagaren kan besluta att överlämna ett skattebrott till utredning på en skattebrottsenhet om detta anses lämpligare än att polisen utreder brottsmisstanken. Skattechefen och skattebrottsutredaren nämner två hinder för en effektiv handläggning av skattebrott inom skattebrottsenheterna.

Centrala skatteregistret

Det ena är tillgången till det centrala skatteregistret. Utredarna vill genom att ha direkt tillgång till registret själva kunna ta fram uppgifter om den eller de personer som ingår i en förundersökning. Fördröjningen försenar handläggningen till men både för utredningen i sig och för den enskilde. Utredarna menar också att de tappar kompetens genom att inte själva ha direkt tillgång till registret. Viktiga invändningar har dock framkommit i granskningen. Med hänvisning till artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁵ har riksdagen vid två tillfällen avvisat tanken på att skattebrottsutredarna ska få tillgång till centrala skatteregistret.

⁵ Invändningen gäller risken att det kommer att ske en sammanblandning av åtgärder som krävs för att fastställa skatt och åtgärder som sker i brottsutredande syfte. Se bl.a. 1997/98:JuU2y.

Det andra hindret för effektiv handläggning som framkommit är att utredarna inte har rätt att använda tvångsmedel. Utredarna är framför allt kritiska till att de inte kan ta handlingar i beslag, men en diskussion förs också om möjligheterna att göra husrannsakan. Det har framkommit att skattebrottsutredare för att underlätta arbetet i praktiken genomför beslag av handlingar.

Förhållandet till polisen

De skattechefer och skattebrottsutredare som intervjuats uppger att förhållandet till polisen håller på att förbättras. Skattebrottsenheterna är fortfarande under uppbyggnad. När de har etablerat sig som en viktig del av ekobrottsbekämpningen är det möjligt att också samarbetet med polisen när det gäller tvångsmedel förbättras. Revisorerna menar därför att det kan vara för tidigt att dra slutsatser av de nuvarande kontakterna med polisen.

I granskningen har också framkommit farhågor för att det ökande antalet avgjorda skattebrott som kan bli följden av skattebrottsenheternas utbyggnad kommer att ställa ökade krav på såväl åklagare som polis. Åklagarna får flera slutförda förundersökningar och polisen kan komma att tas i anspråk i högre grad för bistånd med tvångsmedel.

Samlokalisering

En av fördelarna med skapandet av Ekobrottsmyndigheten var samlokaliseringen mellan polis, åklagare och ekonomer. I granskningen har framkommit en nästan total samstämmighet kring fördelarna med att de olika yrkesgrupperna arbetar nära varandra. Samlokalisering mellan polis och åklagare eftersträvas också på många håll utanför Ekobrottsmyndighetens område. Trots detta är skattebrottsenheterna inte samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten, polismyndighet eller åklagarna inom åklagarorganisationen. I granskningen har framkommit önskemål framför allt från Ekobrottsmyndigheten att utredarna ska vara placerade på avdelningarna men också från vissa utredare som menar att man har mer gemensamt med polis och åklagare än med skattemyndigheten i övrigt. Riksskatteverket motsätter sig samlokalisering.

Revisorernas slutsatser

Skattebrottsenheternas arbete förefaller fungera väl men de hinder för effektivitet som föreligger bör åtgärdas så långt det är möjligt. Det är dock anmärkningsvärt att en så viktig fråga som användningen av tvångsmedel inte hanteras med försiktighet. Vid en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet bör upprätthållandet av rättssäkerheten vara avgörande. Frågan om tillgången till tvångsmedel för skattebrottsutredare bereds för närvarande av Regeringskansliet, och revisorerna förutsätter att reglerna om bl.a. beslag kommer att ses över för att om möjligt bättre passa skattebrottsenheternas arbete.

Vidare bör skattebrottsutredarna inte få direkt tillgång till det centrala skat-
teregistret på grund av problematiken vad avser användningen av de uppgif-
ter som lämnats av den skattskyldige i avsikt att fastställa skatt. Det är dock
av största vikt att en lösning där utredarnas tillgång till de uppgifter som
finns i registret och som är relevanta för förundersökningen förbättras, t.ex.
bör rutiner utarbetas för en snabbare överföring av information från registret
till utredarna.

De fördelar som finns med samlokalisering borde rimligtvis gälla även för
skattebrottsutredarna. En större öppenhet från Riksskatteverket när det gäller
samlokalisering är önskvärd på de orter där skattebrottsutredare samt polis
och åklagare är öppna för samlokalisering.

7.5 Underrättelseverksamheten

Redan när Ekobrottsmyndigheten bildades diskuterades om underrättelse-
verksamhet avseende ekonomisk brottslighet skulle bedrivas inom
Ekobrottsmyndigheten eller Rikspolisstyrelsen. Representanter för
Ekobrottsmyndigheten hävdar att ingen underrättelseverksamhet bedrivs vad
gäller ekonomisk brottslighet. De menar att myndigheten får svårare att
bekämpa ekonomisk brottslighet bl.a. genom att den inte kan upptäcka ny
ekonomisk brottslighet och tidigt utarbeta en strategi för att bekämpa den. De
anser också att myndigheten har svårigheter att uppfylla sitt uppdrag att följa
och analysera den pågående brottsligheten utan en egen underrättelseverk-
samhet. Rikspolisstyrelsen hävdar att underrättelseverksamhet för närvarande
visst bedrivs inom polisen och att det vore olämpligt att dela underrättelse-
verksamheten mellan flera myndigheter. Myndigheten skulle då förlora
överblicken över den samlade brottsligheten. Det är inte heller alltid möjligt
att separera ekobrott från annan brottslig verksamhet.

Revisorerna har kunnat konstatera en viss uppgivenhet bland personalen
inom myndigheten då man menar att det är omöjligt att uppfylla sitt uppdrag
utan en egen underrättelseverksamhet.

Revisorerna noterar också att skattebrottsenheterna under hösten 2001
kommer att starta underrättelseverksamhet.

Revisorernas slutsatser

Revisorerna menar att det är ett stort trovärdighetsproblem för ekobrottsbe-
kämpningen att Ekobrottsmyndigheten anser att ingen underrättelseverk-
samhet bedrivs på ekobrottsområdet och att myndigheten därmed förhindras att
bekämpa den ekonomiska brottsligheten på bästa sätt. Revisorerna anser att
en så viktig fråga som Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverk-
samhet borde vara löst drygt tre år efter myndighetens bildande. Justitiede-
partementet borde, när myndigheterna inte själva förmått lösa frågan, ha
verkat för en lösning. Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen måste
skapa etablerade kontakter när det gäller Ekobrottsmyndighetens tillgång till
det underrättelseregister som handhas av Rikspolisstyrelsen. Sådana kontak-
ter bör tas trots pågående utredningsarbete och försöksverksamhet på områ-
det.

Ekorådets och de regionala samverkansorganens verksamhet regleras genom förordning. I granskningen har framkommit kritik mot Ekorådets arbetsformer. Rådet behöver friare arbetsformer, och sådana diskuteras också inom Ekorådet. Under Ekorådet finns en arbetsgrupp med betydande operativa inslag. Representanter för de myndigheter revisorerna intervjuat menar att arbetsgruppens arbete är viktigare än Ekorådets.

De regionala samarbetsorganen som finns i varje län förefaller fungera som kontaktskapande organ, men betraktas inte i allmänhet som operativa och därmed inte som nödvändiga. Arbete pågår för att ändra de regionala samverkansorganens sammansättning och uppgifter.

Revisorerna konstaterar att det lokala samarbete som förekommer på de olika orterna allmänt betraktas som det viktigaste. Här finns möjligheter till samarbete som har direkt betydelse för verksamheten, såsom gemensamma satsningar mot en viss brottslighet och informationsutbyte om brottslighetens utveckling men också diskussioner om konkreta ärenden. Revisorerna konstaterar också att dessa grupper synes fungera utan någon styrning från regional eller central nivå och utan bakomliggande regleringar.

Revisorernas slutsatser

På grund av att det redan pågår ett förändringsarbete vad avser Ekorådet och de regionala samverkansorganen och då den lokala samverkan mellan de olika myndigheterna förefaller fungera väl lämnar revisorerna inget förslag när det gäller dessa samverkansformer.

Propositioner m.m.

- 1997/98:10 Förslag om inrättande av skattebrottsenheterna
- 1998/99:34 Behandling av personuppgifter i skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet
- 2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution
- Budgetpropositionerna 1997/98:1– 2001/02:1
- Regeringens skrivelse 2000/01:25 Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten

Betänkanden

- 1997/98:SkU10 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.
- 1997/98:JuU2y Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.
- 1998/99:JuU1 Budgetbetänkandet
- 1998/99:SkU9 Behandling av personuppgifter i skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet, m.m.
- 2000/01:JuU1 Budgetbetänkandet
- 2000/01:FiU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m.
- 2000/01:SkUy1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna
- 2000/01:SkU20 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution
- 2000/01:JuU1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Årsredovisningar m.m.

- Finansinspektionen 2000
- Riksskatteverket 1999–2000
- Polisväsendet 1997–2000
- Riksåklagaren 1997–2000
- Ekobrottsmyndigheten 1998–2000
- Finanspolisens årsrapport 2000

Riksdagens revisorer

- Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället, Rapport 1993/94.6
- Insatser mot den ekonomiska brottsligheten, Skrivelse till riksdagen 1994/95:RR4

Riksåklagaren

Yttrande till Justitiedepartementet över Ekobrottsmyndighetens årsredovisning, 2001-02-21

Budgetunderlag för 2002

Ekobrottsmyndigheten

Budgetuppföljning 31 mars 2001

Delårsrapport 2001-06-30

Skrivelse till Justitiedepartementet 2000-10-02 (Dnr ADO-00-269-00)

Ekonomisk brottslighet och dess bekämpning, Rapport 1999:2

Lägesrapport som underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2001, Rapport 2000:1

Avarbetning av arbetsbalanser, Rapport 1998:2

Underlag för inriktningen av ekobrottsbekämpningen år 2002

SOU

1999:53 Ekonomisk brottslighet och sekretess

1996:89 Integritet–Effektivitet–Skattebrott

Departementsserien

Ds 1996:1 Effektivare ekobrottsbekämpning

Ds 1997:23 Skattekriminal

Perspektiv på Ekobrottsligheten, BRÅ-rapport 2000:10

2001/02:RR11

Bilaga 1

Svar har inkommit från följande remissinstanser: Riksåklagaren, Åklagarkammaren i Nyköping, Åklagarkammaren i Gävle, Ekobrottsmyndigheten, östra avdelningen Ekobrottsmyndigheten, västra avdelningen Ekobrottsmyndigheten, södra avdelningen Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Södermanland, Riksskatteverket, Skattemyndigheten i Stockholm, Skattemyndigheten i Västerås, Skattemyndigheten i Malmö, Skattemyndigheten i Göteborg, Skattemyndigheten i Gävle, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) (genom medlemsförbundet JUSEK) samt Landsorganisationen (LO).

Följande remissinstanser har skriftligen meddelat att de avstår från att yttra sig: Regeringskansliet (genom Finansdepartementet), Föreningen Svenskt Näringsliv, Föreningen Auktoriserade Revisorer samt Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Följande har erbjudits tillfälle att komma med synpunkter på rapporten men har inte inkommit med yttrande: Polismyndigheten i Gävleborgs län samt Svenska Revisorsamfundet.

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna är sammantaget positiva till rapporten. Remissinstanserna är överlag även positiva till revisorernas slutsatser och förslag. I den mån vissa remissinstanser inte instämmer i revisorernas slutsatser och förslag, är det främst revisorernas slutsatser och förslag rörande skattebrottsenheterna som de motsätter sig.

Riksåklagaren och *Åklagarkammaren i Gävle* har inga invändningar mot revisorernas slutsatser eller något i övrigt att tillföra.

Åklagarmyndigheten i Nyköping har inga invändningar mot rapporten utan instämmer i flera av revisorernas slutsatser.

Ekobrottsmyndigheten välkomnar revisorernas granskning av statens insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Särskilt framhålls värdet av att granskningen genomförts av personer som inte varje dag kommer i kontakt med ämnesområdet och därmed står fria från bindningar till olika intressen i sak. Ekobrottsmyndigheten anser att rapporten redovisar en hel del värdefulla synpunkter som myndigheten kommer att ta fasta på i sin fortsatta verksamhet. Ekobrottsmyndigheten anser dock att det är en brist att granskningen begränsats till samverkansfrågorna, eftersom berörda myndigheter inte kan bli effektivare än de förutsättningar de arbetar under. Ekobrottsmyndigheten efterlyser därför en helhetssyn på problemet, liknande den i revisorernas rapport från 1994. Problemen med att de som utformar lagförslag ofta inte

beaktar vilka effekter de framlagda förslagen får för möjligheten att motverka och förebygga ekobrott, identifierades i revisorernas rapport 1994. Dessa problem kvarstår enligt Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten önskar också att rapporten innehållit ett tydligare ställningstagande till de reformer – bl.a. strukturfrågorna – som genomförts utifrån de tankar och principer som uttalades i den förra rapporten.

Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, anser att rapporten ger en förhållandevis god bild av ekobrottsmyndighetens verksamhet samt av de problem som myndigheten har att brottas med. *Västra- respektive södra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten*, delar i allt väsentligt de uppfattningar och slutsatser som revisorernas rapport innehåller. Däremot delar inte Västra avdelningen revisorernas åsikt att skattebrottsenheternas rätt att bruka tvångsmedel bör utredas. Södra avdelningen anser att kritiken som framförts, mot utbildningen av poliser och åklagare inom Ekobrottsmyndigheten, behöver nyanseras.

Rikspolisstyrelsen delar revisorernas uppfattning att ett väl fungerande samarbete mellan olika berörda myndigheter är en förutsättning för och ett mycket viktigt instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det är därför viktigt att myndighetssamverkan fortlöpande utvecklas. Rikspolisstyrelsen är negativ till att Ekobrottsmyndigheten skulle få bedriva underrättelseverksamhet.

Polismyndigheten i Södermanland har inga invändningar mot rapporten som sådan. Däremot anser myndigheten att rapporten än en gång belyser kärnfrågan om det är rationellt och effektivt att flera myndigheter delar på ansvaret för ekobrottsligheten.

Riksskatteverket konstaterar att rapporten ger en bra bild över hur samverkan fungerar mellan de berörda myndigheterna. Tillsammans med Riksskatteverkets egen rapport 2001:7 och Riksrevisionsverkets rapport 2001:29 utgör revisorernas rapport ett bra underlag för viktiga beslut avseende ekobrottsbekämpningen. Emellertid saknar Riksskatteverket – i likhet med Ekobrottsmyndigheten – en översyn av om Ekobrottsmyndighetens förutsättningar blivit optimala. Dessutom vill Riksskatteverket framhålla kronofogdemyndighetens bidrag i arbetet med ekobrottsbekämpningen. Myndigheten delar däremot inte revisorernas slutsatser vad gäller skattebrottsenheternas tillgång till centrala skatterregistret samt i samlokaliseringsfrågan.

Skattemyndigheterna i Stockholm, i Västerås, i Malmö och i Göteborg är i huvudsak positiva till de förslag och överväganden som görs i rapporten. *Skattemyndigheterna i Västerås och i Malmö* anser att rapporten ger en rättvisande bild över hur myndigheterna inom ekobrottsområdet fungerar och samverkar. Flera av revisorernas förslag bör därför kunna åtgärdas direkt utan ytterligare utredning. Myndigheterna delar dock inte revisorernas slutsatser om skattebrottsenheternas tillgång till centrala skatterregistret samt i frågan om samlokalisering. Skattemyndigheten i Göteborg saknar dessutom

Skattemyndigheten i Gävle delar övriga skattemyndigheters åsikter, men avviker på en punkt. Myndigheten är positiv till en samlokalisering mellan skattebrottsenheter, polis och åklagare. Lokaliseringen bör dock företrädesvis ske i lokaler i direkt eller nära anslutning till skattemyndigheten.

Sveriges advokatsamfund konstaterar att rapporten väl speglar de skilda problem som det delade ansvaret för ekobrottsbekämpningen medför. Det framstår som angeläget att tydligt klargöra vem som har ansvaret för vilken uppgift, såväl som på det operativa planet som i övrigt.

Jusek delar revisorernas syn på de av revisorerna utpekade problemområdena. Utöver detta vill *Jusek* emellertid kraftigt understryka att de ständiga samarbetssvårigheterna mellan berörda myndigheter, nöter hårt på Ekobrottsmyndighetens personal. I förlängningen leder detta till att förutsättningarna saknas för att uppnå goda verksamhetsresultat.

Landsorganisationen (LO) instämmer i den kritik och de förslag som lämnas av Riksdagens revisorer. LO vill särskilt understryka vikten av att det förebyggande arbetet utreds och igångsätts. LO efterlyser dessutom en resultatanalys mätt mot återvunna skatteintäkter, viten och böter.

Samarbetet mellan de inblandade myndigheterna

Revisorernas slutsatser

De myndigheter som ingår i granskningen uppger att samarbete dem emellan fungerar bra. I granskningen har det dock framkommit ett antal problem som inte fanns i den gamla myndighetsstrukturen, t.ex. svårigheter att styra och prioritera utredningsresurser med fyra myndigheter inblandade.

Revisorerna anser att de komplikationer som myndighetsstrukturen skapar måste vägas mot de fördelar som den delade myndighetsstrukturen har. Vad gäller fördelarna bör dessa noga utredas. En förutsättningslös värdering bör göras bl.a. med revisorernas och Riksrevisionsverkets granskningar som grund. I rapporten pekas ett antal områden ut där förhållanden enligt revisorernas uppfattning snarast bör förbättras. Om situationen inom dessa områden inte förbättras bör strukturen allvarligt ifrågasättas. Justitiedepartementet har en viktig roll att se till att myndighetsstrukturen fungerar genom styrningen av myndigheterna inom sitt område. Revisorerna vill också understryka samtliga myndigheters ansvar att arbeta för att få den nya organisationen av ekobrottsbekämpningen att fungera.

Åklagarkammaren i Nyköping anser att det för åklagarväsendet vore en stor fördel om Riksåklagaren ensam erhöll totalansvaret för såväl Ekobrottsmyndigheten som de övriga åklagarmyndigheternas ekobrottsbekämpning. Ett sådant totalansvar skulle enligt åklagarkammaren undanröja rådande otydlighet vad gäller ansvaret för kompetensutvecklingen samt den ojämna resursfördelningen i den operativa verksamheten.

Ekobrottsmyndigheten har svårt att se några direkta fördelar med en splittrad myndighetsstruktur. Enligt Ekobrottsmyndigheten finns det en inbyggd och välkänd problematik med en splittrad myndighetsstruktur. Oavsett hur gott samarbetet är mellan myndigheterna finns problem i de fall resurser och möjligheter till prioriteringar delas på flera händer. Ekobrottsmyndigheten vill samtidigt med kraft instämma i vad revisorerna uttalat om samtliga myndigheters ansvar för att arbeta för att den nuvarande organisationen av ekobrottsbekämpningen ska fungera. Ekobrottsmyndigheten anser utöver detta att finanspolisen av effektivitetsskäl bör inordnas i Ekobrottsmyndighetens verksamhet, vilket myndigheten framställt till Justitiedepartementet. *Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten*, framför samma synpunkt.

Ekobrottsmyndigheten hänvisar till Riksrevisionsverkets rapport där det konstateras att det inom åklagar- och polisväsendet råder ett visst motstånd mot Ekobrottsmyndighetens bildande och existens. Myndigheten delar Riksrevisionsverkets slutsats och anser dessutom att Justitiedepartementet intagit en alltför passiv hållning inför vissa yttringar av bristande accept till den nya myndighetsstrukturen. Departementet har dock blivit mer aktivt på senare tid.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att rapporten visar att samarbetet – med något undantag – har fungerat bra mellan myndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt skattebrottsenheterna. Berörda polismyndigheter måste emellertid alltid göra en avvägning mellan övriga myndigheters önskemål och andra angelägena uppgifter. Rikspolisstyrelsen framhåller att samarbetet underlättas om det är möjligt med en viss framförhållning från Ekobrottsmyndighetens och skattebrottsenheternas sida, så att polismyndigheten kan planera insatserna i relation till övrig löpande verksamhet.

Rikspolisstyrelsen vill även påpeka att frågan om de tekniska hinder som förelegat för att ge Ekobrottsmyndigheten tillgång till vissa av polisens data-system, såsom intranät och e-post, står inför en snar lösning.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att samarbete med polisen i huvudsak fungerar bra. *Skattemyndigheten i Gävle* bedömer att samverkan mellan myndigheterna fungerar men att den kan förbättras.

Skattemyndigheten i Malmö anser att ett skäl till att samarbetet inte fungerar bättre än vad det gör är att det svenska debatten sällan tar upp de verkliga

hindren för ett bra samarbete. Skattemyndigheten i Malmö hävdar att det svenska rättssystemet traditionellt behärskas av olika kårer. Dessa prioriterar generellt sett sina egna intressen framför det övergripande intresset att bekämpa ekobrott. Dessutom används ordet *rättssäkerhet* som ett tillhygge i debatten, utan att ordets innebörd närmare diskuteras. Ett annat grundläggande problem är det svenska samhällets traditionella öppenhet ställt i relation till människors rätt till skydd av den personliga integriteten. Sekretesslagstiftningen utgör idag ett stort problem för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna.

Kompetensen på myndigheterna

Revisorernas slutsatser

I revisorernas granskning har det framkommit kritik mot brister i utbildning av poliser och åklagare. En orsak förefaller vara att myndigheterna är oeniga vem som bär ansvaret för vidareutbildning. Revisorerna menar att Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid Ekobrottsmyndighetens bildande. Betydelsen av den skillnad i kompetensutveckling som kan komma att uppstå mellan poliser och åklagare som arbetar med Ekobrottsmyndigheten, bör också analyseras av Justitiedepartementet.

Remissinstanserna

Åklagarkammaren i Nyköping konstaterar att kompetensutvecklingen varit illa skött från centralt håll. Den uteblivna kompetensutvecklingen från central nivå har medfört att Samarbetsorganet mot ekonomisk brottslighet i Södermanland (SAMEB) under de senaste åren anordnat tre veckokurser i ämnet med representanter från åklagarmyndigheten, polismyndigheten, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. En fjärde veckokurs är på gång och Åklagarkammaren i Nyköping noterar att SAMEB fungerar utomordentligt i Södermanland.

Åklagarkammaren i Nyköping hävdar att rådande otydlighet vad gäller ansvaret för kompetensutvecklingen skulle bli tydligare om Riksåklagaren ensam erhöll totalansvaret för såväl Ekobrottsmyndigheten som de övriga åklagarmyndigheternas ekobrottsbekämpning.

Ekobrottsmyndigheten instämmer i revisorernas uttalande om att Justitiedepartementet borde ha klargjort vilken myndighet som har ansvaret för kompetensutvecklingen redan vid myndighetens bildande. När det gäller polisens polisoperativa kompetensutveckling är det tveklöst så att den har fallit mellan stolarna. Ekobrottsmyndigheten har inget att invända mot att Justitiedepartementet analyserar betydelsen av den skillnad i kompetensutveckling som kan komma att uppstå mellan åklagare och poliser som arbetar på Ekobrottsmyndigheten och dem som arbetar utanför myndigheten.

När det gäller ekoutbildningen har Ekobrottsmyndigheten trots oklarheterna kring ansvarsfrågan, känt ett visst ansvar för att få i gång en fungerande utbildningsverksamhet för samtliga yrkeskategorier. Ett omfattande utbildningsprogram har därför satts i gång under hösten och fått övervägande positiv respons från deltagarna. Utbildningen har även varit öppen för åklagare och utredare utanför Ekobrottsmyndigheten.

Rikspolisstyrelsen anser att det är olyckligt att frågan om ansvaret för kompetensutveckling är oklar. Till en viss del borde problemet lösas genom en utvecklad dialog mellan de berörda myndigheterna. Rikspolisstyrelsen instämmer likväl i att regeringen bör klargöra hur ansvaret ska fördelas.

Rikspolisstyrelsen påpekar att fr.o.m. budgetåret 1998 överfördes 109,5 miljoner kronor från polisväsendet till Ekobrottsmyndigheten. Beloppet räknades fram i samråd med Ekobrottsmyndigheten och avsågs täcka nyanställning av 219 poliser samt kompetensutveckling för dessa inom Ekobrottsmyndigheten. Det står således klart för Rikspolisstyrelsen att Ekobrottsmyndigheten har det ekonomiska ansvaret för bl.a. vidareutbildning av den personal som jobbar där. Rikspolisstyrelsen konstaterar också att Ekobrottsmyndigheten anställde 37 poliser färre än överenskommet och att det torde ankomma på statsmakten att rätta till denna obalans. *Ekobrottsmyndigheten* skriver emellertid i sitt remissvar att såväl löner som rörliga driftskostnader för polis inom myndigheten är betydligt högre än vad man utgick ifrån när anslagsberäkningen gjordes 1998. Orsaken är bl.a. att myndighetens poliser har högre resekostnader än vad polisen har i allmänhet.

Sveriges advokatförbund anser att det är ytterst allvarligt att kompetensutvecklingen inom Ekobrottsmyndigheten kommit att eftersättas. De utredningar som myndigheten handlägger innehåller ofta svårbedömda moment och otydliga gränser mellan civil- och straffrättsliga frågor. De beslut som tas av myndigheten kan dessutom vara av mycket stor vikt för den enskilde. Frågan om formerna för kompetensutvecklingen måste lösas snarast på ett tillfredsställande sätt.

Ekobrottsmyndighetens arbete

Revisorernas slutsatser

I granskningen har det framkommit oklarheter vad gäller Ekobrottsmyndighetens uppgifter. Oklarheterna gäller t.ex. samordningen av ekobrottsbekämpningen under Riksåklagaren, ansvaret för kompetensutveckling samt myndighetens roll i det brottsförebyggande arbetet. Det finns brister i Justitiedepartementets styrning av Ekobrottsmyndigheten men också avsaknad av allmänt stöd från departementet sedan myndigheten bildades. Departementet borde på ett bättre sätt ha definierat myndighetens uppgifter och varit tydligare i styrningen av myndigheten.

Ekobrottsmyndighetens uppfattning är att den operativa verksamheten i myndigheten fungerar mycket bra. Inrättandet av myndigheten innebar att åklagarna för första gången kunde råda över de polisiära utredningsresurserna. Därmed kan myndigheten göra nödvändiga prioriteringar i utredningsverksamheten. Därtill kommer samlokaliseringen av personalen, som inneburit betydande effektivitetsvinster. Emellertid betonar myndigheten att den ansträngda ekonomin och resursbristen vid den östra avdelningen utgör problem. Den ansträngda ekonomin har enligt myndigheten sin grund i att det redan från början fanns en bristande överensstämmelse mellan å ena sidan storleken på myndigheten och å andra sidan storleken på anslagen till verksamheten. Det finns också en inbyggd problematik i att myndigheten inte självständigt kan disponera över en rad frågor som är viktiga för myndighetens verksamhet. Det är t.ex. frustrerande för Ekobrottsmyndigheten att de poliser som arbetar vid myndigheten inte har tillgång till samma arbetsredskap som varje polis har utanför Ekobrottsmyndigheten, exempelvis polisens interna intranät och interna e-postsystem.

Ekobrottsmyndigheten är på flera punkter kritisk till hur den egna myndigheten sjösattes och kritiserar Justitiedepartementet för att både i inledningskedet och därefter ha uppvisat föga intresse för myndighetens arbete. Under innevarande höst har dock Justitiedepartementet varit mer aktiv i förhållande till Ekobrottsmyndighetens verksamhet och till bekämpningen av ekonomisk brottslighet i stort. Detta har dokumenterats i regeringens skrivelse med en lägesrapport om den ekonomiska brottsligheten. Där tillkännager regeringen att den avser att utarbeta en ny samlad strategi mot den ekonomiska brottsligheten. Ekobrottsmyndigheten anser att om strategin förverkligas kommer det att avsevärt förbättra förutsättningarna för berörda myndigheter.

Södra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, menar att Ekobrottsmyndighetens anseende som en attraktiv arbetsgivare har kommit att naggas i kanten och att det föreligger en risk för oönskad personalavgång. Orsaken är att trivsel och arbetsresultat blir allt sämre på grund av otillräckliga ekonomiska resurser, hot om nedskärningar samt brist på handlingskraft vad gäller underrättelsetjänst, utbildning och myndighetsstruktur.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att Ekobrottsmyndighetens östra avdelning bör tillföras ytterligare resurser – alternativt genom en omfördelning inom Ekobrottsmyndigheten av resurser från andra avdelningar till den östra avdelningen – så att inte flaskhalseffekter skapas i Stockholmsregionen.

Skattebrottsenheternas arbete

Revisorernas slutsatser

Revisorerna anser inte att skattebrottsutredarna bör få direkt tillgång till det centrala skatteregistret, på grund av de rättsliga problemen med att använda

de uppgifter som lämnats av den skattskyldige i avsikt att fastställa skatt. Det är dock av största vikt att en lösning där utredarnas tillgång till de uppgifter som finns i registret och som är relevanta för förundersökningen förbättras.

Önskemål om samlokalisering av skattebrottsenheterna, Ekobrottsmyndigheten, polisen samt åklagarorganisationen har framförts i rapporten, framför allt från Ekobrottsmyndigheten men även från vissa utredare inom skattebrottsenheterna. En större öppenhet från Riksskatteverket när det gäller samlokalisering är önskvärd på de orter där skattebrottsutredare samt polis och åklagare är öppna för samlokalisering.

Revisorerna finner att det är anmärkningsvärt att en så viktig fråga som användningen av tvångsmedel inte hanteras med försiktighet. Frågan om tillgången till tvångsmedel för skattebrottsutredare bereds för närvarande av Regeringskansliet, och revisorerna förutsätter att reglerna om bl.a. beslag kommer att ses över för att om möjligt bättre passa skattebrottsenheternas arbete.

Remissinstanserna

Remissinstanserna om centrala skatteregistret

Ekobrottsmyndigheten ser positivt på att rutiner utvecklas för en snabbare och bättre överföring av information från centrala skatteregistret till skattebrottsutredarna. Myndigheten anser att även åklagare och poliser som utreder ekobrott rimligtvis bör omfattas av de rutiner som utvecklas.

Sveriges advokatsamfund framhåller att i avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet måste upprätthållandet av rättssäkerheten väga tyngst. Skattebrottsenheterna bör därför inte få direktåtkomst till det centrala skatteregistret.

Riksskatteverket delar inte revisorernas slutsatser utan anser att skattebrottsenheterna ska ges direktåtkomst till det centrala skatteregistret. Detta är en förutsättning för att enheterna ska kunna uppnå målen med verksamheten angivna i propositionen 1997/98:10. De problem som uppkommer på grund av nuvarande ordning är betydande. Utgångspunkten i skattebrottsenheternas arbete med att utreda skattebrott är att uppgifter saknas eller är felaktiga i lämnade deklARATIONER, alternativt att deklARATIONER saknas helt. Att skattebrottsenheterna inte har direktåtkomst till det centrala skatteregistret – där deklARATIONSUPPGIFTERNA finns – är inte logiskt, menar Riksskatteverket. Dessutom försvåras skattebrottsenheternas arbete med att bedriva underrättelseverksamhet av att enheterna inte har direkttillgång till centrala skatteregistret.

Riksskatteverket påpekar också att det tillvägagångssätt som nu tillämpas ofta innebär att fler personer får ta del av de sekretessbelagda uppgifterna

inom skattekontoren innan de når skattebrottsenheterna, än vad som vore fallet om skattebrottsutredarna hade direktåtkomst till registret.

2001/02:RR11
Bilaga 2

Riksskatteverket anser att det yttrande av Justitieutskottet som revisorerna hänvisar till (s. 67, 1997/98 JuU2y) inte är relevant i sammanhanget. Yttrandet behandlar snarare vikten av att hålla isär de två verksamhetsgrenarna beskattning och brottsutredning, än frågan om tillgång till centrala skatteregistret.

De offentliga uppgifter från centrala skatteregistret som behövs i en skattebrottsutredning, hämtas i dag via företaget Info Torg. Riksskatteverket finner det inte försvarbart att skattebrottsenheterna måste köpa uppgifter som en annan del av myndigheten själv lämnat till det säljande företaget.

Även *skattemyndigheterna i Stockholm, Västerås, Malmö, Göteborg och Gävle* anser att skattebrottsenheterna ska få direkt tillgång till det centrala skatteregistret. Flera av de argument som Riksskatteverket för fram framförs också av skattemyndigheterna. Utöver dessa gör skattemyndigheterna några ytterligare iakttagelser.

Skattemyndigheten i Stockholm nämner att Riksskatteverkets rapport 2001:7 visar att skattebrottsutredarna och övriga skatttjänstemän har lyckats bra med att skilja den fiskala delen från den brottsutredande, vilket talar för att ge skattebrottsutredarna direktåtkomst till centrala skatteregistret.

Skattemyndigheten i Malmö samt *i Göteborg* slår fast att regeln i artikel 6 i Europakonventionen – som tar upp den skattskyldiges rätt till att uppgifter som han lämnat i administrativ ordning inte används mot honom i en brottsutredning – inte har förhindrat skattebrottsenheternas motsvarighet i Nederländerna (FIOD) att få direkttillgång till det nederländska skatteregistret.

Remissinstanserna om samlokalisering

Åklagarmyndigheten i Nyköping delar revisorernas slutsats att Riksskatteverket bör uppvisa större förståelse för viljan till samlokalisering. Det är inte rationellt, vare sig ur effektivitets- eller samverkanssynpunkt, att skattebrottsutredarna fysiskt avskiljer sig från den dagliga verksamheten.

Ekobrottsmyndigheten delar utan tvekan revisorernas slutsats att de samlokaliseringsfördelar som gäller för Ekobrottsmyndigheten rimligtvis borde gälla även för skattebrottsenheterna. Ekobrottsmyndigheten instämmer därför även i revisorernas uttalande om att en större öppenhet från Riksskatteverkets sida är önskvärd. Däremot bör öppenheten inte begränsas till de orter där skattebrottsutredare, polis och åklagare är öppna för samlokalisering. Samlokalisering bör i vart fall eftersträvas inom hela Ekobrottsmyndighetens geografiska verksamhetsområde.

Östra och västra avdelningen anser att skattebrottsenheterna bör vara samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. Detta skulle bidra till en rationell hantering av arbetsuppgifterna. Västra avdelningen ser dock inte några svårigheter i att skattebrottsenheternas personal rent organisatoriskt fortsätter att tillhöra Riksskatteverket. Därmed torde skatteidentiteten vara säkrad, även om enheterna fysiskt är samlokaliserade med Ekobrottsmyndigheten. *Södra avdelningen* har svårt att förstå Riksskatteverkets motstånd mot en samlokalisering, allra helst mot bakgrund av de positiva samordningseffekter som bildandet av Ekobrottsmyndigheten medförde.

Polismyndigheten i Södermanlands län delar revisorerernas åsikt att de samlokaliseringsfördelar som Ekobrottsmyndigheten medfört, rimligtvis borde gälla även skattebrottsutredarna.

Riksskatteverket hävdar att betydelsen av en samlokalisering av skattebrottsenheterna med åklagare och polis har överdrivits. Vid stora och komplicerade utredningar kan utredaren istället tillfälligt samlokaliseras med åklagaren.

Skattemyndigheten i Stockholm delar Riksskatteverkets ståndpunkter. Skattebrottsenheten i Stockholm har lokaliserats i närheten av den verksamhet inom skattemyndigheten som gör fiskala utredningar med ekoinriktning. Detta har väsentligt underlättat samarbetet mellan de två utredningsformerna, vilket i sin tur verkat effektivitetshöjande.

Skattemyndigheten i Västerås anser att skattebrottsenheterna bör vara lokaliserade i skattemyndighetens lokaler eftersom enheterna utgör en del av skattemyndighetens verksamhet. Skattebrottsenheternas uppdrag att "lyfta fram skattebrottet" och att återföra vunna erfarenheter till den fiskala sidan förutsätter lokalisering i skattemyndighetens lokaler.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att den fysiska lokaliseringen av skattebrottsenheterna är viktig för deras identitet och för vilket informationsflöde personalen på enheterna får ta del av. Om enheterna samlokaliseras med Ekobrottsmyndigheterna ser Skattemyndigheten i Göteborg en risk att detta skulle försvåra rekryteringen av utredare från skattemyndigheten. Det skulle i sin tur minska skattebrottsenheternas specialkompetens, dvs.. skattekunskaperna. Skattemyndigheten i Göteborg anser att nuvarande lokalisering av skattebrottsenheterna kan innebära ännu fler fördelar i ett längre perspektiv, om enheternas verksamhet byggs ut i linje med de förändringar som föreslås i RSV rapport 2001:7.

Skattemyndigheten i Gävle är den enda av de tillfrågade skattemyndigheterna som inte absolut motsätter sig en samlokalisering mellan åklagare, polis och skattebrottsenheternas utredare. Myndigheten är positiv till en samlokalisering mellan skattebrottsenheterna, polis och åklagare. En sådan samlokalisering möjliggör en rationellare och effektivare ekobrottsbekämpande verk-

Remissinstanserna om tvångsmedel

Ekobrottsmyndigheten anser att det inslag av osäkerhet som finns om regeringens framtida ställningstagande i frågan om tvångsmedlen i nuläget hämmar utredningsarbetet. Ett snabbare ställningstagande är därför önskvärt. När det gäller revisorernas uttalande om att skattebrottsutredarna inte kan ta emot en handling från en misstänkt under ett förhör, eftersom detta skulle innebära ett beslag, anser Ekobrottsmyndigheten att uttalandet är en felaktig tolkning av gällande rätt. Skattebrottsutredarna kan ta emot frivilligt överlämnade handlingar, varpå åklagaren har att ta ställning i beslagsfrågan.

Västra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, delar inte revisorernas uppfattning att frågan om tvångsmedel behöver utredas. Eftersom det är omöjligt att förutse om våldsanvändning kan bli nödvändigt i samband med en husrannsakan, kommer skattebrottsenheternas personal att ständigt vara beroende av polisiärt bistånd. Tvångsmedel bör således handläggas av personal som är utbildad och tränad för uppgiften. *Södra avdelningen* delar däremot revisorernas uppfattning att skattebrottsenheternas befogenhet att genomföra beslag av handlingar bör utredas.

Polismyndigheten i Södermanlands län påpekar att det inte sägs något i Svensk Författningssamling (SFS) om skattemyndighetens möjlighet att begära handräckning från polisen med tvångsåtgärder. I revisorernas rapport visar det sig dock att skattebrottsenheterna förväntar sig att kunna använda polisen för handräckning, anser polismyndigheten. Om polisen ska vara handräckningsmyndighet åt skattebrottsenheterna bör det skrivas in i lagen, menar polismyndigheten.

Riksskatteverket delar revisorernas uppfattning att frågan om skattebrottsutredarnas befogenheter snarast bör lösas. Myndigheten anser att den skattebrottsenhet som biträder åklagare i förundersökning ska kunna genomföra beslag och husrannsakan när detta kan ske utan att bruka våld mot person. Denna åsikt har också framförts i verkets rapport 2001:7. *Skattemyndigheterna i Stockholm, Västerås, Malmö, Göteborg och Gävle* delar Riksskatteverkets syn i frågan.

Sveriges advokatsamfund framhåller även på denna punkt att i avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet måste upprätthållandet av rättssäkerheten väga tyngst. Skattebrottsenheterna bör därför inte få tillgång till de tvångsmedel som Riksskatteverket har föreslagit.

Ekobrottsmyndighetens erfarenheter av skattebrottsenheternas verksamhet är så här långt goda. Enheterna utgör ett viktigt resurstillskott, kompetensnivån är hög och samarbetet mellan de två myndigheterna fungerar i huvudsak bra.

Skattemyndigheten i Malmö anser att det är viktigt att skattebrottsenheterna får rätt att ta del av brottsanmälningar som görs av skattemyndigheten innan de lämnar den myndigheten. Då skulle skattemyndigheten direkt kunna anvisa brottsutredare i omfattande ärenden, vilket skulle leda till kortare handläggningstider och effektivare utredningar.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att inte bara Ekobrottsmyndigheten utan även skattebrottsenheterna har ett behov av att få tillgång till de olika polisregistren. Den utredning som ska resultera i att poliser vid Ekobrottsmyndigheten ska få tillgång till de register som är upprättade enligt polislagen, bör därför utökas så att även Riksskatteverkets åtkomstmöjligheter omfattas av utredningen.

Underrättelseverksamheten

Revisorernas slutsatser

Revisorerna menar att det är ett stort trovärdighetsproblem för ekobrottsbekämpningen att Ekobrottsmyndigheten anser att ingen underrättelseverksamhet bedrivs på ekobrottsområdet och att myndigheten därmed förhindras att bekämpa den ekonomiska brottsligheten på bästa sätt. Revisorerna anser att en så viktig fråga som Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseverksamhet borde vara löst drygt tre år efter myndighetens bildande. Justitiedepartementet borde, när myndigheterna själva inte förmått lösa frågan, ha verkat för en lösning. Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen måste etablera kontakter när det gäller Ekobrottsmyndighetens tillgång till underrättelseregister som handhas av Rikspolisstyrelsen. Sådana kontakter bör tas trots pågående utredningsarbete och försöksverksamhet på området.

Remissinstanserna

För att få till stånd en fullgod lösning av Ekobrottsmyndighetens möjligheter att bedriva en aktiv underrättelseverksamhet, framhåller *Ekobrottsmyndigheten* att det krävs en lagändring i enlighet med myndighetens framställning till regeringen om en ändring i polisdatalagen. Enligt Ekobrottsmyndighetens uppfattning är det därför uppenbart att denna fråga bör behandlas utan ytterligare dröjsmål i Justitiedepartementet. Ekobrottsmyndigheten vill också påtala att det finns ett behov av att påskynda uppbyggnaden av kriminalunderrättelseverksamheten. Därvid bör kampen mot den ekonomiska brottsligheten utgöra en del. I nuläget anser Ekobrottsmyndigheten att den ekono-

miska brottslighetens integration i underrättelseverksamheten inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning.

2001/02:RR11
Bilaga 2

Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, delar rapportens slutsats att underrättelsefrågan är viktig för Ekobrottsmyndighetens trovärdighet. Frågan om myndighetens tillgång till Rikspolisstyrelsens underrättelseregister bör snart få sin lösning.

Rikspolisstyrelsen anser inte att Ekobrottsmyndigheten ska bedriva underrättelseverksamhet. Styrelsen framhåller vikten av att hålla isär olika myndigheters roller i ett rättssystem. Rikspolisstyrelsen konstaterar att det inte är en åklagaruppgift att leda det förarbete till en brottsutredning som spaning och underrättelseverksamhet innebär. Att ge en åklagarmyndighet denna uppgift riskerar därför att skapa lätt förvirring om rollfördelningen.

I sammanhanget vill Rikspolisstyrelsen fästa uppmärksamhet på det samverkansprojekt som pågår mellan finanspolisen vid Rikskriminalpolisen och Ekobrottsmyndighetens östra avdelning beträffande underrättelseverksamhet och spaning. Projektet har fallit väl ut och kan därför eventuellt tjäna som en förebild för den fortsatta utvecklingen av samarbetet mellan Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen samt mellan berörda polismyndigheters underrättelseenheter och ekobrottsmyndighetsavdelningar.

Riksskatteverket anser att en myndighet tydligare bör ges i uppdrag att ta ansvaret för underrättelseverksamheten inom ekobrottsområdet. Riksskatteverket anser att det är slöseri att inte på ett organiserat sätt ta hand om den kunskap och information som finns inom respektive myndighet.

Polismyndigheten i Södermanlands län konstaterar att avsaknaden av en gemensamt och effektiv underrättelseinhämtning försvårar analysarbetet och prioritering av resurser till de områden där de kan göra störst nytta. Myndigheten undrar därför om det inte är dags att samla resurserna och ansvaret rörande underrättelseverksamheten inom *en* myndighet.

Skattemyndigheten i Stockholm anser att reglerna bör utformas på ett sådant sätt att myndigheterna så långt det går kan samverka kring underrättelseverksamheten. Regelverket bör underlätta utbyte av information oavsett var informationen finns. *Skattemyndigheten i Västerås* förordar en styrd samverkan mellan myndigheterna inom området.

Skattemyndigheten i Göteborg anser att skattebrottsenheterna som redan nu har möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet, borde utveckla denna i samverkan i Ekobrottsmyndigheten. Störst utvecklingspotential finns dock inom Skattemyndigheten, med tanke på den stora informationsmängd som myndigheten besitter inom detta område. *Skattemyndigheten i Gävle* är av samma åsikt.

Riksåklagaren har inga invändningar mot revisorernas slutsatser och har inte heller något övrigt att tillföra. Emellertid bifogar riksåklagaren minnesanteckningar från Ekorådets senaste sammanträde. Av anteckningarna framgår att rådet kommer att arbeta med inriktning mot strategiska frågor och områden som kräver samverkan mellan de olika centrala aktörerna.

Östra avdelningen, Ekobrottsmyndigheten, konstaterar att myndighetssamarbetet i Sameb (Samarbetsorganet mot ekonomisk brottslighet i Södermanland) fungerar mycket bra. Östra avdelningen föreslår att Ekorådet förstärks med en ledamot från Sameb. Genom detta skulle rådet tillföras regional kompetens och erfarenhet.

Riksskatteverket anser att arbetet i Ekorådet inte har bedrivits på det övergripande och myndighetssammanhållande sätt som var en av intentionerna när rådet inrättades. Myndigheten anser att det är angeläget att så blir fallet, en uppfattning som delas av *Skattemyndigheten i Malmö*.

Skattemyndigheten i Gävle anser att Ekorådets verksamhet framstår som mycket anonym. Någon tydlig styrning och samordning från Ekorådet har skattemyndigheten inte märkt av, något som den beklagar.

Övriga synpunkter

Det är *Riksskatteverkets* mening att brottsutredningar i större utsträckning än i dag bör kombineras med indrivning i ett tidigt skede. I detta arbete spelar kronofogdemyndigheten en stor roll. Myndigheten bidrar främst genom verkställighet och indrivning till att begränsa skadeverkningar av den ekonomiska brottsligheten.

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
1.1	Sammanfattning av rapporten.....	1
2	Revisorernas överväganden och förslag.....	3
2.1	Samarbetet mellan de inblandade myndigheterna.....	3
2.2	Kompetensen på myndigheterna.....	5
2.3	Ekobrottsmyndighetens arbete.....	6
2.4	Skattebrottsenheternas arbete.....	8
2.5	Underrättelseverksamheten.....	13
2.6	Reglerad och oreglerad samverkan mellan myndigheterna.....	15
2.7	Revisorernas förslag.....	16

Bilaga 1

	Rapport 2001/02:3 Myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.....	19
1	Granskningens bakgrund och inriktning.....	23
1.1	Inledning.....	23
1.2	Syfte och metoder.....	23
1.3	Myndigheter som omfattas av granskningen.....	23
1.4	Vad är ekonomisk brottslighet?.....	24
1.5	Ekonomisk brottslighet och sekretess.....	25
1.6	Samverkan med Riksrevisionsverket.....	25
2	Utvecklingen under 1990-talet.....	26
2.1	Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten.....	26
2.2	Riksdagens revisorers rapport från 1994.....	26
2.3	Ekobrottsberedningen.....	28
2.4	Regeringens fortsatta satsningar.....	29
3	Ekobrottsmyndigheten.....	31
3.1	Stabens uppgifter.....	31
3.2	Hur arbetar avdelningarna?.....	34
3.3	Personal och ekonomi.....	35
3.4	Myndighetens resultat.....	38
3.5	Spaning och underrättelseverksamhet.....	42
4	Polismyndigheterna och åklagarorganisationen.....	48
4.1	Polismyndigheterna.....	48
4.2	Åklagarorganisationen.....	51
5	Skattemyndigheterna.....	54
5.1	Skattekontrollen.....	54
5.2	Skattebrottsenheterna.....	56
5.3	Centrala skatteregistret.....	61
6	Samverkar de brottsutredande myndigheterna?.....	64
6.1	Ekobrottsmyndigheten.....	64
6.2	Polisväsendet och åklagarmyndigheterna.....	67
6.3	Skattebrottsenheterna.....	72
6.4	Finansinspektionen och Ekobrottsmyndigheten.....	74
6.5	Tullen och åklagarväsendet.....	75

6.6	Ekorådet och de regionala samverkansorganen	76
6.7	Lokalt samarbete	78
7	Revisorernas överväganden	79
7.1	En samlad bedömning	79
7.2	Kompetensen på myndigheterna	81
7.3	Ekobrottsmyndighetens arbete	82
7.4	Skattebrottsenheternas arbete	83
7.5	Underrättelseverksamheten	85
7.6	Reglerad och oreglerad samverkan mellan myndigheterna	86

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden över rapport 2001/02:3 Myndighets- samverkan mot ekonomisk brottslighet	89
Allmänna synpunkter	89
Samarbetet mellan de inblandade myndigheterna	91
Kompetensen på myndigheterna	93
Ekobrottsmyndighetens arbete	94
Skattebrottsenheternas arbete	95
Underrättelseverksamheten	100
Synpunkter på Ekorådets arbete	102
Övriga synpunkter	102